

87930950
Zeje.



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO



CLAVE: 879309

AUTONOMIA PARA LA ENAJENACION DE BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL MUNICIPIO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

MA. REMEDIOS TAPIA RAMIREZ

ASESOR

Lic. Armando Arturo Mancera Mendoza

Celaya, Gto.

Enero 1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Dios

*Por darme la fortaleza
de seguir adelante.*

A Mis Padres

*Con amor y gratitud
por su apoyo y sacrificio
constante para mi superación.*

*A mis Hermanos
Con cariño, por tenderme
su mano, cuando los necesite.*

*A mi Asesor
Por el gran apoyo
que me brindo.*

A mis Hermanos

*Con cariño, por tenderme
su mano, cuando los necesite.*

A mi Asesor

*Por el gran apoyo
que me brinda.*

INDICE GENERAL

Pág

INTRODUCCION.....	1
 C A P I T U L O P R I M E R O	
CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO MUNICIPAL	
1.1. <i>Definición del Derecho Municipal.....</i>	4
1.2. <i>Objeto de Conocimiento del Derecho Municipal.....</i>	5
1.3. <i>Naturaleza Jurídica del Derecho Municipal.....</i>	6
1.4. <i>Fuentes del Derecho Municipal.....</i>	8
1.5. <i>Relación del Derecho Municipal con Otras Disciplinas.</i>	9
 C A P I T U L O S E G U N D O	
TERMINOLOGÍA PROPIA DEL DERECHO MUNICIPAL	
2.1. <i>Precisión Terminológica.....</i>	11
2.2. <i>Municipio.....</i>	11
2.3. <i>Ayuntamiento.....</i>	13
2.4. <i>Consejo Municipal.....</i>	15
2.5. <i>Delegación Municipal.....</i>	16
2.6. <i>Cabecera Municipal.....</i>	17
2.7. <i>Cabildo.....</i>	18
 C A P I T U L O T E R C E R O	
TEORÍA SOBRE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO	
3.1. <i>Teoría sobre el Origen Divino.....</i>	21
3.2. <i>Teoría Materialista.....</i>	21
3.3. <i>Teoría Sociológica.....</i>	23
3.4. <i>Teoría Formalista.....</i>	23

CAPITULO CUARTO

EL MUNICIPIO EN GRECIA

4.1.	El Origen Natural del Municipio en Grecia.....	27
4.2.	La Formación de la Ciudad Griega.....	29
4.3.	El Régimen de la Ciudad Griega.....	30
4.3.1.	Esparta.....	31
4.3.2.	Atenas.....	32

CAPITULO QUINTO

EL MUNICIPIO EN ROMA

5.1.	El Origen del Municipio Romano.....	36
5.2.	Tipos de Municipios Romanos.....	36
5.3.	La Decadencia del Régimen Municipal Romano.....	38

CAPITULO SEXTO

EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

6.1.	El Origen del Municipio Español.....	41
6.2.	Etapa de Florecimiento del Municipio Español.....	42
6.3.	Etapa de Decadencia del Régimen Municipal.....	43
6.4.	La Institucionalización del Municipio en América....	44

CAPITULO SEPTIMO

EL MUNICIPIO EN MEXICO

7.1.	México Precolonial.....	47
7.2.	México Colonial.....	48
7.2.1.	La Fundación del Primer Municipio en América.....	48
7.2.2.	El Régimen Municipal.....	50

C A P I T U L O C U A R T O

EL MUNICIPIO EN GRECIA

4.1.	El Origen Natural del Municipio en Grecia.....	27
4.2.	La Formación de la Ciudad Griega.....	29
4.3.	El Régimen de la Ciudad Griega.....	30
4.3.1.	Esparta.....	31
4.3.2.	Atenas.....	32

C A P I T U L O Q U I N T O

EL MUNICIPIO EN ROMA

5.1.	El Origen del Municipio Romano.....	36
5.2.	Tipos de Municipios Romanos.....	36
5.3.	La Decadencia del Régimen Municipal Romano.....	38

C A P I T U L O S E X T O

EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

6.1.	El Origen del Municipio Español.....	41
6.2.	Etapas de Florecimiento del Municipio Español.....	42
6.3.	Etapas de Decadencia del Régimen Municipal.....	43
6.4.	La Institucionalización del Municipio en América....	44

C A P I T U L O S E P T I M O

EL MUNICIPIO EN MEXICO

7.1.	México Precolonial.....	47
7.2.	México Colonial.....	48
7.2.1.	La Fundación del Primer Municipio en América.....	48
7.2.2.	El Régimen Municipal.....	50

7.2.3.	<i>Características del Régimen Municipal Durante la Colonia.....</i>	52
7.3.	<i>El Municipio y la Independencia.....</i>	53
7.4.	<i>El Municipio en el Constitucionalismo de la Independencia.....</i>	58
7.4.1.	<i>Constitución de 1824.....</i>	59
7.4.2.	<i>El Municipio en la Constitución de 1824.....</i>	62
7.4.3.	<i>El Municipio en las Constituciones Centralistas.....</i>	63
7.4.4.	<i>El Municipio en la constitución de 1857.....</i>	67
7.5.	<i>El Municipio en la Legislación de Maximiliano.....</i>	71
7.6.	<i>El Municipio en la Constitución de Querétaro.....</i>	72

C A P I T U L O O C T A V O

EL GOBIERNO MUNICIPAL

8.1.	<i>El Ayuntamiento.....</i>	89
8.1.1.	<i>Integración.....</i>	89
8.1.2.	<i>Instalación.....</i>	91
8.1.3.	<i>Organización.....</i>	93
8.1.4.	<i>Funcionamiento.....</i>	95

C A P I T U L O N O V E N O

LA REALIDAD MUNICIPAL Y LA NECESIDAD DEL CAMBIO JURIDICO

9.1.	<i>Aspectos Introdutorios.....</i>	98
9.2.	<i>La Centralización Económica a la Luz del Nuevo Artículo 115 Constitucional.....</i>	99
9.2.1.	<i>Fortalecimiento de la Hacienda Municipal.....</i>	100
9.2.2.	<i>Las Participaciones Federales.....</i>	102
9.2.3.	<i>Centralización Administrativa y el Nueva Artículo 115 Constitucional.....</i>	105
9.3.1.	<i>Centralización de los Planes de Desarrollo.....</i>	108

9.4.	<i>La Centralización Política y el Nueva Artículo 115 Constitucional.....</i>	112
9.4.1.	<i>Desaparición y Suspensión de los Ayuntamientos.....</i>	112
9.4.2.	<i>Representación Proporcional en los Ayuntamientos...</i>	113
9.4.3.	<i>Facultad Reglamentaria.....</i>	114
9.5.	<i>Fortalecimiento Municipal.....</i>	116
9.5.1.	<i>¿ Como Democratizar al Municipio y por qué ?.....</i>	117
9.5.2.	<i>Factores Determinantes en el Fomento de la Participación Ciudadana.....</i>	120

C A P I T U L O D E C I M O
HACIA UNA AUTONOMIA MUNICIPAL Y PLENA

10.1.	<i>Planteamiento del Problema y Formulación de Hipótesis de Trabajo. La Personalidad Jurídica del Municipio y La Autonomía Municipal.....</i>	126
10.2.	<i>Demostración y Comprobación. La Autonomía Municipal Ideal de la Ley Fundamental y la Contra Reforma de La Legislación Local en el Estado de Guanajuato.....</i>	129
10.3.	<i>Análisis a la Fracción II del Artículo 115 Constitucional en Relación a los Artículo 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.....</i>	136
10.3.1.	<i>Concepto de Autonomía.....</i>	137
10.3.2.	<i>Concepto de Personalidad Jurídica.....</i>	138
10.3.3.	<i>Teleología Municipal.....</i>	139
10.3.4.	<i>La Ratio Juis del Artículo 115 Constitucional.....</i>	140
10.3.5.	<i>La Ratio de los Artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.....</i>	141
10.4.	<i>Propuesta de Reforma a los Artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.....</i>	144
10.4.1.	<i>Exposición de motivos.....</i>	144

10.4.2. Redacción Propuesta para los Nuevos Artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica para el Estado de Guanajuato.....	147
C O N C L U S I O N E S.....	149
B I B L I O G R A F I A.....	152

I N T R O D U C C I O N

El tema central que nos ocupa ahora en la presente investigación se encuentra referido de manera directa a uno de los aspectos más polémicos de la vida de los municipios: La Autonomía Municipal.

Al respecto y una vez concluida la investigación se pudo constatar que existen una serie de controles establecidos en las Constituciones de los Estados y reiterados en las Leyes Orgánicas respectivas, que significan una supeditación total del municipio a los órganos centrales en materia electoral, financiera, política y, legislativa. Particularmente centramos nuestra atención en las facultades que a nuestro juicio la Legislatura Local del Estado de Guanajuato se reservó para sí, de manera totalmente indebida, al prohibir en los artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica Municipal del Estado que los municipios puedan disponer de su propio patrimonio si tal órgano legislativo no le autoriza para ello, contrariando las atribuciones y potestades consignadas en el artículo 115 Constitucional donde se le reconoce personalidad jurídica propia y, facultades para el manejo del patrimonio municipal. Situación que atenta contra la Autonomía de los Municipios en perjuicio de toda la colectividad al no haber razones suficientes para conservar dicha limitación.

De acuerdo a lo anterior pudimos concluir que la legislación municipal ha contribuido a detener el proceso de desarrollo por falta de suficiente flexibilidad del derecho positivo, en lo relativo a la mayoría de los Municipios. Las entidades federativas al promulgar sus Leyes Orgánicas

municipales lo hicieron con un criterio jurídico - político ortodoxo, en el sentido de encontrar su fundamento en la tradición y en el modelo de las constituciones y costumbres locales. Ello aunado al centralismo creciente, ha detenido el proceso de cambio de actitud de los dirigentes locales y de la modernización en los campos legislativos y ejecutivo, principalmente lo que impide la modificación sustancial del Municipio, y su ajuste contra la velocidad de los fenómenos sociales.

Finalmente, cabe subrayar, que nuestra ponencia se enfocó a pugnar por lograr un régimen municipal acorde con los principios de libertad que plantea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo preciso para ello revisar los problemas legislativos que enfrentan los Municipios. Proponiendo para tales efectos las reformas correspondientes a los artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en los términos que se encuentran contenidos en la parte conducente de esta investigación, con miras a una nueva legislación municipal más jurídica y menos política. No restándome otra cosa que poner a consideración del honorable jurado de esta Universidad Lasallista Benavente la presente tesis profesional, esperando sólo su justa comprensión.

LA SUSTENTANTE

SUMARIO

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO MUNICIPAL

- 1.1. Definición de Derecho Municipal.**
- 1.2. Objeto de Conocimiento del Derecho Municipal.**
- 1.3. Naturaleza Jurídica del Derecho Municipal.**
- 1.4. Fuentes del Derecho Municipal.**
- 1.5. Relación del Derecho Municipal con otras Disciplinas.**

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO MUNICIPAL

1.1. DEFINICION DE DERECHO MUNICIPAL.

Elaborar una definición resulta una tarea compleja, sin embargo en cualquier ámbito del conocimiento la necesidad de una definición es indiscutible, pues además de constituir el punto de partida en cada asignatura, refleja la visión del propio autor.

Al respecto, apuntamos las siguientes definiciones que han estructurado los distintos autores:

Señala Alcides Greca que: " Derecho Municipal es el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referidas a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales". (1)

Otros sostienen que: " El Derecho Municipal estudia la organización institucional de los Municipios, bajo los elementos constitutivos del órgano primario del Estado y regula sus relaciones con los poderes del Estado Provincial y del Nacional ". (2)

Según Antonio De Lorenzo Neto: " Es el Derecho peculiar de las colectividades descentralizadas en un determinado grado de orden jurídico ". (3)

El Maestro Ives de Oliveira señala: " Que el Derecho Municipal, que se podría definir como el ordenamiento jurídico

de la Administración Pública del Municipio, atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal; se trata de un Derecho especial cuyas normas se caracterizan por el poder de análisis ". (4) Considera además, que: " El Derecho Municipal es un Derecho especial y no una rama del Derecho Administrativo, pues el Derecho Administrativo por sus contornos más rígidos se presta más a la síntesis que al análisis; sus normas emanadas del Poder de la Unión, son de naturaleza política en contraposición con las del Derecho Municipal, técnico por excelencia. El Hecho de que haya disposiciones del Derecho Administrativo General aplicables a la esfera comunal no autoriza por eso a impedir la clasificación de aquél como rama autónoma ". (5)

Finalmente, de acuerdo a nuestra postura el Derecho Municipal puede definirse como: El conjunto de normas jurídicas que regulan la estructura, la organización y el funcionamiento de la institución municipal en su ámbito interno y externo con otras dependencias y con los particulares.

1.2. OBJETO DE CONOCIMIENTO DEL DERECHO MUNICIPAL.

Para el estudio sistemático del Derecho Municipal, es necesario advertir que su objeto de conocimiento lo es precisamente el Municipio como institución jurídica en estricto rigor, sin perder su vinculación y sus implicaciones respecto de los factores históricos, sociológicos, políticos, financieros, culturales y teleológicos que provocaron su nacimiento y determinan su existencia. Esta observación nos permite orientar en lo general y en lo particular nuestro estudio.

1.3. NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO MUNICIPAL.

Como en cualquier área jurídica, en el Derecho Municipal encontramos diferentes criterios sobre su naturaleza, mismos que podemos clasificarlos en dos grandes grupos:

I.- Tesis Publicista.

II.- Tesis Autonomista.

La Tesis Publicista comprende a su vez tres corrientes:

A).- Constitucionalista.

Los que consideran al Derecho Municipal como parte del Derecho Constitucional, señalan que el Derecho Municipal es sólo una parte del vasto campo del Derecho Constitucional; que es en el Derecho Constitucional donde encontramos la fuente que le da vida a la Institución Municipal, donde se señala su competencia y se marcan sus directrices.

Sin embargo, debe advertirse que tales argumentos se pueden considerar tan generales, que llegan a perder fuerza y validez, pues si así fuera no sólo el Derecho Municipal sería parte del Derecho Constitucional sino también del Derecho Laboral, Penal, Agrario, Administrativo, etc.

B).- Administrativista.

Quienes consideran que el Derecho Municipal es una parte especializada del Derecho Administrativo basándose en que dentro de la multiplicidad de temas cuyo estudio está

encomendado al Derecho Administrativo, está el de la estructura, organización y funcionamiento de la Administración Pública, y dentro de ésta queda absorbido lo concerniente a la tarea administrativa del Municipio.

Sin embargo, debe advertirse que el Derecho Municipal, tiene su propia normatividad, su propio objeto de estudio y su propia problemática, muy independiente de las propias del Derecho Administrativo, amén de que la función del Municipio no se agota en su actividad administrativa, sino que tiene una complejidad de tareas de toda índole, políticas, financieras, etc.

C). - Estadista.

Los que consideran al Derecho Municipal como una rama del Derecho Público Político, en razón a que al estudiar al Estado, directa o indirectamente se esta haciendo referencia al Municipio, por ser éste un ente descentralizado.

Creemos por nuestra parte que el Municipio no es un organismo descentralizado del Estado, sino un nivel de gobierno, que es muy diferente, y que el Municipio es para el Derecho Municipal lo que el Estado es para el Derecho Político; por lo que podemos concluir que el Derecho Municipal tiene implicaciones de la Teoría del Estado, del Derecho Político, del Derecho Administrativo, del Derecho Constitucional, entre otros, pero no es rama o parte de éstos.

La Tesis Autonomista por su parte sostiene:

Que el Derecho Municipal es una rama autónoma e independiente de cualquier otra. Sin desconocer, desde luego, la necesaria interdisciplinaria que hoy en día caracteriza a la ciencia en el tratamiento de los problemas contemporáneos.

1.4. FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL.

El vocablo "Fuente" se deriva del latín Fons, Fontis, que en su original acepción, alude al manantial de agua que brota de la tierra. Por extensión y en sentido figurado, "Fuente" significa también aquello que es principio, fundamento u origen de algo.

Aplicando los conceptos anteriores al campo de lo jurídico, tenemos que las fuentes del Derecho Municipal son las siguientes:

- 1. - La Constitución General de la República.*
- 2. - Las Constituciones Particulares de cada Estado.*
- 3. - Las Leyes Orgánicas Municipales de cada Estado.*
- 4. - Los Reglamentos, Bandos de Policía y Buen Gobierno, Circulares o Acuerdos y demás Ordenamientos Municipales.*
- 5. - La Jurisprudencia.*
- 6. - La Doctrina de los Tratadistas de Derecho Municipal.*
- 7. - La Costumbre.*
- 8. - El Derecho Común.*
- 9. - El Derecho Comparado.*
- 10. - Los Principios Generales del Derecho.*

1.5 RELACION DEL DERECHO MUNICIPAL CON OTRAS DISCIPLINAS.

El Derecho Municipal tiene relación estrecha con otras ciencias, ramas y disciplinas; tales como:

1. - El Urbanismo.
2. - La Administración.
3. - El Derecho Financiero.
4. - El Derecho Constitucional.
5. - El Derecho Administrativo.
6. - La Teoría Política.
7. - La Filosofía del Derecho.
8. - La Historia.
9. - La Estadística.
10. - La Informática, etc.

Lo anterior nos lleva a reiterar que, efectivamente el Derecho Municipal debe ser estudiado desde un punto de vista interdisciplinario con el objeto de aprovechar las aportaciones novedosas de todas estas disciplinas y otras ramas del conocimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) GRECA Alcides, *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral de Santa Fe, 1943, p. 28, Vol. I.
- (2) LONGHI Luie R., *Genésis del Derecho Constitucional*, Historia Constitucional, Buenos Aires, 1946, p. 36.
- (3) DELORENZO Neto Antonio, *Problemas del Derecho Municipal*, Revista del Derecho Municipal, La Importancia de la Técnica Tributaria y del Presupuesto de la Planificación, 1954, p. 45.
- (4) DE OLIVEIRA Ives, *Curso de Derecho Municipal*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1960, p. 49.
- (5) *Idem.*

SUMARIO

CAPITULO SEGUNDO

TERMINOLOGIA PROPIA DEL DERECHO MUNICIPAL

- 2.1. Precisión Terminológica.**
- 2.2. Municipio.**
- 2.3. Ayuntamiento.**
- 2.4. Consejo Municipal.**
- 2.5. Delegación Municipal.**
- 2.6. Cabecera Municipal.**
- 2.7. Cabildo.**

CAPITULO SEGUNDO
TERMINOLOGIA PROPIA DEL DERECHO MUNICIPAL

2.1. PRECISION TERMINOLOGICA.

Con frecuencia se suelen usar como sinónimos indistintamente los términos: Municipio, Ayuntamiento, Consejo, Delegación Municipal, Cabecera Municipal, Cabildo, etc., pero en realidad se trata de conceptos diferentes que conviene puntualizar con el objeto de no incurrir en confusiones o imprecisiones terminológicas.

2.2. MUNICIPIO.

Es una entidad politico-jurídica integrada por una población, asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

Refiriéndose al Municipio, nuestra Constitución General de la República dispone en su Art.115. - " Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre ... "

La Constitución Política para el Estado de Guanajuato lo define en los siguientes términos:

Art. 106. -" El Municipio Libre, base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda. "

Por su parte la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato señala:

Art. 10. -" El Municipio libre es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, autónomo para su gobierno interior y para la administración de su hacienda, y con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del Estado y en las que señalen las leyes secundarias. "

Agrega la misma Ley Orgánica Municipal en su artículo 29. -" El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Guanajuato y tiene personalidad jurídica propia, conforme a la Constitución Política Federal y la particular del Estado.

Señalando en su artículo 39 que el Estado de Guanajuato se divide en los Municipios que señala su Constitución Política y las cabeceras municipales de ellos, en sus respectivos territorios, serán las siguientes ciudades:

Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Celaya, Ciudad Manuel Doblado, Comonfort, Coroneo, Cortazar, Cuernavaca, Dolores Hidalgo, Doctor Mora, Guanajuato, Huanimaro, Irapuato, Jaral del Progreso, Jerécuaro, León, Moroleón, Ocampo, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Purísima de Bustos, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Diego de la Unión, San Felipe, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luis de la Paz, San Miguel de Allende, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Silao, Tarandacuao, Tarimoro, Tierrablanca, Uriangato, Valle de Santiago, Victoria, Villagrán, Xichú y Yuriria.

Finalmente, se dispone en el artículo 49 de la misma ley en cita que los Municipios son independientes entre sí y que no existirá ninguna autoridad intermedia entre éstos y los Poderes del Estado.

Previendo que de las controversias que surjan entre los Municipios y entre éstos y los Poderes Ejecutivo o Judicial, las resolverá el Congreso del Estado.

2.3. AYUNTAMIENTO.

El Ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio y está integrado por el Presidente Municipal - en algunos países se le denomina intendente o ejecutor -, él o los Síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante Tribunales y los Regidores a los cuales se asignan comisiones específicas por ramo; por ejemplo de hacienda, de mercados, de parques y jardines, etc., es entonces la reunión de ediles lo que constituye el Ayuntamiento, y tanto el Presidente

Municipal, como los Síndicos y Regidores son electos popularmente. (1)

Se le ha definido como la " Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio " (2)

Señala Escriche: " El congreso o junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo. Suele llamarse también regimiento, cabildo, consejo, municipalidad y cuerpo municipal. " (3)

Otros tratadistas señalan: " El Municipio, conjunto de habitantes de una circunscripción, es una entidad constitutiva del Estado, se halla representado por el Ayuntamiento, gestor inmediato de todos los intereses de la comunidad local y cooperador indispensable a las actividades o servicios generales. " (4)

Por otro lado, la Constitución Federal dispone en su Art. 115. " Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado ... "

Agregando en su siguiente párrafo que " Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos

cargos, cualquiera que sea la denominación que se le de, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio..."

En tanto que la Constitución Política para el Estado de Guanajuato prevee en su Art.107. -" El gobierno municipal y el manejo y administración de los intereses de las poblaciones corresponden a los ayuntamientos, los que en asuntos de su competencia no dependerán de otra autoridad. No habrá ninguna autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del Estado. "

Finalmente, la Ley Orgánica para el Estado de Guanajuato establece en su Art.59. -" El Gobierno Municipal, ordinariamente, estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular. "

En síntesis, como acertadamente lo subraya Teresita Rendón Huerta , la función del Ayuntamiento es primordialmente de representación de la vida local.

2.4. CONSEJO MUNICIPAL.

El Consejo Municipal, es por excepción el Organó de Gobierno que rige los destinos de un Municipio, en aquellos casos previstos por la Ley.

En efecto, dispone la Ley Orgánica Municipal en su Art. 10, que cuando por causas extraordinarias se hayan designado Consejos Municipales, éstos iniciarán sus funciones en la fecha que les señale el Congreso del Estado.

Agregando en el siguiente dispositivo, que los Consejos Municipales se integrarán con igual número de miembros que el Ayuntamiento y tendrán la misma organización, facultades y obligaciones que éste.

El nombramiento de un Consejo Municipal compete al Congreso del Estado, en aquellos casos en los que se declare la nulidad de las elecciones municipales con arreglo a lo que dispongan las normas del Código Electoral. Igualmente, cuando el mismo Congreso decreta la desaparición de un Ayuntamiento, designará de entre los ciudadanos del Municipio de que se trate, un Consejo Municipal. Debiéndose hacer la designación del Consejo en forma simultánea a la declaración de desaparición del Ayuntamiento. En los términos de los Arts. 107 y 108 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Cabe subrayar, que el Consejo Municipal es un órgano de naturaleza administrativa a diferencia del Ayuntamiento que es de esencia netamente democrática y popular. Ha sido ampliamente criticado por estudiosos y estudiantes de Derecho, pero hasta la fecha no se ha presentado otra opción que le supere.

2.5. DELEGACION MUNICIPAL.

La Delegación Municipal es un rango político que por disposición legal corresponde a un lugar determinado, en función

del número de sus habitantes. de su extensión territorial y de los servicios públicos con que cuenta.

Teóricamente se trata de una categoría inframunicipal por ser menor que el Municipio y reciben diferentes denominaciones según las características del lugar; así tenemos que algunas son conocidas como pueblos, otras como rancherías, congregaciones, exhaciendas, etc.

Al frente de las delegaciones Municipales se encuentra una autoridad de carácter político y administrativo que representa tanto al Ayuntamiento como al Presidente Municipal; sus facultades y atribuciones se encuentran consignadas en la Ley Orgánica Municipal del Estado. Acceden a su cargo a virtud de propuestas del Titular de la Administración Pública y son nombrados por mayoría de votos por el Ayuntamiento, reciben el nombre de Delegados Municipales y se convierten en verdaderos gestores de las necesidades de los habitantes del lugar, desarrollando una importante función en el desarrollo económico, político y social de cada lugar.

2. 6. CABECERA MUNICIPAL.

Se conoce comúnmente con el nombre de Ciudad, se trata de un sector territorial del Municipio, en el que se desarrolla la actividad urbana y donde generalmente se encuentra la sede de los poderes municipales, por disposición de la Ley.

La ciudad entonces, es una abstracción, un espacio geográfico terrestre, caracterizado por la contiguidad de sus edificaciones, su equipamiento, sus obras de infraestructura y sus servicios públicos, así como sus sistemas de comunicación

que permiten la integración de sus componentes y crean un todo armónico con caracteres culturales de vida propios.

Del concepto de Municipio en consecuencia, es más amplio y abarca al de Ciudad y al de Delegación Municipal, que constituyen la zona urbana y rural respectivamente del primero.

2. 7. CABILDO.

Los cabildos constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el régimen colonial y en los primeros años de nuestra vida independiente.

Durante la conquista, cuando los adelantados, o su lugarteniente, fundaban una ciudad, nombraban a los miembros del Cabildo. En lo sucesivo, los capitulares designaban, al término de su mandato, a los que debían remplazarlos. No se permitía la reelección de los que concluían, ya que se habría prestado a grandes corruptelas. Los gobernadores enviados por la Corona podían presidir las deliberaciones del Cabildo, pero les estaba prohibida toda ingerencia que pudiese perturbar la libre decisión de sus miembros.

El Cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para deliberar sobre los asuntos de la ciudad. Sus acuerdos eran presididos por el Gobernador, y a falta de éste, por su Teniente o por un Alcalde. Esto explica, en cierto modo, las pretensiones de los Gobernadores que exigían que las ordenanzas se pregonasen en su nombre.

En el intento por desaparecer los Cabildos, aparecen las Salas Capitulares y Juntas de Representantes que no

constituyen ya el Gobierno Administrativo y Político de la ciudad. Son las primeras formas del poder Legislativo de las nacientes provincias.

En la actualidad sólo se conserva, la expresión " Sala de Cabildos " o " Reunión del Cabildo " para referirse al lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento o las Juntas de los Municipales, pero su sentido original se ha perdido por completo, ya que incluso la Legislación Municipal vigente habla de Ayuntamiento y no de Cabildo. (5)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) RENDON Huerta Teresita, *Derecho Municipal*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., p.p. 8-9

(2) *Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan, Barcelona, 1967, Tomo 2, p. 1069

(3) ESCRICHE Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Imprenta Julio Le Clere y Cia., Madrid, 1881, p. 336.

(4) RENDON Huerta Teresita, *ob. cit.* p.p. 14-15

(5) *Idem.*, p.p. 13-14

SUMARIO

CAPITULO TERCERO

TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO

- 3.1. Teoría Sobre el Origen Divino.**
- 3.2. Teoría Materialista.**
- 3.3. Teoría Sociológica.**
- 3.4. Teoría Formalista.**

CAPITULO TERCERO

TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO

Son varias las hipótesis en relación al origen del Municipio que van desde aquellas que lo plantean como algo natural, espontáneo o divino, hasta las que lo señalan como una consecuencia de las formas de organización que adopta el Estado en su régimen de derecho. Enseguida procederemos al estudio de cada una de ellas, con el fin de determinar su sustantividad jurídica, así como sus funciones y competencia.

3.1. TEORIA SOBRE EL ORIGEN DIVINO.

Acerca del origen divino, nos dice ALEXIS DE TOQUEVILLE que " La comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna ". (1)

" La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios ". (2)

3.2. TEORIA MATERIALISTA

Esta segunda variante, considera el Municipio como una consecuencia de los factores socioeconómicos e identifica en cierta manera el nacimiento del Estado con el Municipio,

viéndolo como forma de organización primaria en la que los nexos fundamentales son el poder genético y la descendencia y en cuyo núcleo se busca satisfacer las necesidades de producción; ya que " Todas las grandes épocas del progreso de la humanidad coinciden más o menos de manera directa con las épocas en que se extienden las fuentes de existencia ". (3)

Engels trata en el estudio de la civilización o período del arte y la industria, propiamente dicha y después de realizar un profundo estudio sobre la formación de la familia, llegó a la conclusión de que en una sociedad con tantos avances sólo faltaba una cosa: " Una institución que no sólo asegurase la riqueza de los individuos contra las tradiciones comunistas de la constitución gentil, que no solo consagre la propiedad privada antes tampoco estimada e hiciese de esta santificación, el fin más elevado de la comunidad humana, sino que además, imprimiera el sello del reconocimiento general de la sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad que se desarrollaban una tras otra, y por tanto, a la acumulación, cada vez más acelerada, de las riquezas; en una palabra, faltaba una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases, sino también el derecho de la clase poseedora de explorar a los no poseedores y el dominio de la primera sobre la segunda. Y esa institución nació. Se inventó el Estado ". (4)

Lo anterior algunos autores lo interpretan como el nacimiento del municipio, en atención a que el término " Estado " en su connotación actual aparece hasta el siglo XVI en la obra " El Príncipe " de Nicolás Maquiavelo.

3.3. TEORIA SOCIOLOGICA

En esta tercera hipótesis se señala que el Municipio tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano, por una necesidad inmanente y peculiar del hombre que consiste en asociarse en núcleos concretos y reconocer en su seno una autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus intereses y en general conseguir la cohesión y la fuerza necesaria para la consecución de sus propios fines. Aquí no se ve como la motivación fundamental del hombre la socioeconómica, ni la lucha por mantener las clases de explotadores y explotados, sino que la respuesta al cuestionamiento principal se encuentra en el fuero interno de cada sujeto, que a similitud de lo que señalan los contractualistas " Cuando el hombre empieza a reflexionar, a darse cuenta que ha nacido libre pero que está encadenado por todas partes ". (5)

Decide recobrar su libertad através de un ente que crea al cual cede voluntariamente ciertos derechos para que a su vez él los regrese en protección y seguridad, ésto aunado a la necesidad natural, vendría a darnos la justificación de la existencia del Municipio como segundo grado de la evolución en que se observa el proceso lógico y natural de la sociedad; la familia, el Municipio y posteriormente otra forma de organización más compleja, el Estado.

3.4. LA TEORIA FORMALISTA.

A diferencia de las anteriores, la postura formalista se basa en que el Municipio es una institución posterior al Estado, ya que éste es quien le da vida, quien le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia, concluyendo que

todo aquel que sostenga su aparición como algo natural es porque no saben lo que es el Estado, ni el Derecho ni el Municipio.

Al referirse a la identidad del Derecho y del Estado, Kelsen explica: " Una teoría del Estado depurada de todo elemento; ideológico, metafísico o místico sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres ". Más adelante agrega, " El Estado es, pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que se establecen ciertos órganos especializados para la creación y la aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, preestatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinaria, son el resultado de la conducta habitual de los sujetos del derecho ".

Siguiendo esa línea, algunos autores se refieren a la " Inexistencia histórica del Municipio " y fundamentan su postura en esas inquietantes aseveraciones del distinguido jurista vianés " El Estado en su calidad de sujeto de actos estatales es precisamente la personificación de un orden normativo ". La naturaleza jurídica de las divisiones territoriales del Estado y de las uniones de Estados plantea únicamente un problema de centralización o descentralización en el marco del problema general de validez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico. " Un Estado que aun no fuera o que aun no hubiera llegado hacer un orden jurídico, no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico ".

Bajo tales directrices los formalistas concluyen que el ente municipal, surge como una expresión de la necesidad que el Estado moderno tiene, de llevar acabo la descentralización.

No admiten el origen sociológico de la comuna, pues consideran que nace, gracias al orden normativo que es el que le da legitimidad y por tanto, existencia jurídica.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1). RENDON Huerta Teresita, Derecho Municipal, Edit. Porrúa, S.A. México D.F., 1985, p.20.

(2). Idem.

(3). Idem. p. p. 20-21.

(4). Idem. p. 21.

(5). Idem.

(6). Idem. p. p. 21-22.

SUMARIO

CAPITULO CUARTO

EL MUNICIPIO EN GRECIA.

- 4.1. El Origen Natural del Municipio en Grecia.*
- 4.2. La Formación de la Ciudad Griega.*
- 4.3. El Régimen de la Ciudad Griega.*

CAPITULO CUARTO EL MUNICIPIO EN GRECIA

4.1. EL ORIGEN NATURAL DEL MUNICIPIO EN GRECIA.

Para la justa comprensión del proceso histórico de formación del " Municipio ", es preciso conocer la ciudad griega en la cual dos factores fueron determinantes:

- a).- La configuración geográfica; y
- b).- El culto religioso.

Grecia, localizada en la parte más meridional de la Península Balcánica, que junto a la zona continental sumamente fragosa y recortada por multitud de canales, península y golfos, presenta una profusión de islas de todas las formas y tamaños situadas en Mar Egeo y en el Jónico.

Este factor natural determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaban sociedades totalmente separadas, ya que entre ellas no sólo había una distancia territorial sino algo más profundo; la diferencia en el culto, pues sus dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones, ni los ritos; es más, el culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de otra ciudad vecina. Los habitantes de una ciudad consideraban que sus dioses rechazaban los homenajes y oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano.

Cada ciudad por exigencia religiosa debía ser absolutamente independiente, pues era necesario que cada una

tuviese su propia ley. La línea de demarcación era tan rígida que apenas se concebía que pudiera aceptarse el matrimonio entre habitantes de ciudades distintas; incluso tal unión se consideró siempre extraña y durante mucho tiempo se consideró como ilegítima.

Grecia jamás logró formar una sola ciudad, nunca pudieron conformar otra forma de organización social y política que la ciudad. Ni idea tuvieron de que varias ciudades pudieran vivir bajo un sólo gobierno, por eso se dice que eran verdaderas ciudades-estados, llamadas " Polis " entre ellos.

Entre dos ciudades podía existir una alianza o asociación momentánea con la finalidad de obtener un beneficio o de rechazar algún peligro, pero jamás había una completa unión, pues la religión era un obstáculo insalvable.

Cada ciudad estaba muy apegada a su autonomía; así designaba al conjunto integrado por su culto, por su derecho, por su gobierno, por toda su independencia religiosa y política. Era más fácil a una ciudad sojuzgar a otra que incorporársela. Pretender que los vecinos formasen parte de la ciudad de los vencedores, era un pensamiento que a nadie podía ocurrírsele. De ahí resultaba que todo vencedor se encontraba en la alternativa de destruir la ciudad vecina y ocupar su territorio o dejarle toda su independencia. No había término medio, o la ciudad dejaba de serlo o era un Estado soberano. Esta independencia absoluta de la ciudad antigua cesó cuando las creencias sobre las que estaba fundada desaparecieron cuando las concepciones politeístas fueron superadas por otra corriente filosófica superior. (1)

4.2. LA FORMACION DE LA CIUDAD GRIEGA.

Como en todas partes, la " Familia " constituye el origen de toda sociedad, la célula de la misma y consecuentemente la primera forma de organización social, Grecia no es la excepción.

Con el tiempo la familia evoluciona para constituirse en la " Gens " que significa " Gran Familia ", donde los vínculos que une a sus miembros ya no son únicamente de índole consanguíneo, sino de carácter domiciliario.

El rito doméstico fue particular y exclusivo de cada familia y sólo el padre conocía sus secretos y los transmitía al heredero. Los sacerdotes eran pues, los padres de familia y no aceptaban intromisión alguna en su potestad.

Con la ubicación del altar y el fuego sagrado, surgió la idea de domicilio, el cual, por su carácter religioso, se consideró inviolable.

El carácter exclusivista de la religión cimentó la idea de propiedad. Solo el primogénito podía heredar y si moría, le sucedía el hermano que le siguiese en edad, hasta llegar a los demás parientes varones, pues las hijas por el hecho de que al casarse ingresaban a otra familia y no podían continuar el culto doméstico quedaban sin el disfrute de este derecho.

El culto religioso conservó unida a la familia a pesar de su crecimiento paulatino; sin embargo las necesidades de defensa, de comercio y de regular el matrimonio principalmente, - hombre y mujer de la misma gens no podían unirse - hicieron en

Grecia que, después de cierto tiempo, se agrupasen varias familias en lo que llamaron una " Fratria ". Para dar un contenido de legalidad a esta unión, tuvieron un Dios protector común a todas las familias que las integraban y designaron también un gobernante común al que denominaron " Fratriarca ".

Más tarde, varias fratrias se aliaron e integraron una " Tribu " que adoptó sus dioses comunes y su jefe que presidía a su vez el culto y las asambleas.

Luego, así como varias patrias pudieron unirse en una tribu, varias tribus pudieron agruparse a condición de que se respetase el culto de cada cual, dando lugar a las " Aldeas ". El día en que se celebró esta alianza, la ciudad fue, así sucedió en el Atica y surgió Atenas y más tarde Esparta. (2)

4.3. EL REGIMEN DE LA CIUDAD GRIEGA.

En Grecia sólo podemos referirnos a la idea del Municipio más que a éste como una institución. Aquí cabe hablar propiamente de régimen de la ciudad más que de régimen Municipal en su acepción moderna, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la " Asociación religiosa y política de las familias y de las tribus ". Las implicaciones del concepto fueron aquí de indole socio-política y no jurídica.

El proceso de la civilización griega termina con sus ciudades, ninguna otra nación ha concentrado tan completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida de su ciudad, como la griega.

Siendo Esparta y Atenas las dos ciudades que mayor influencia tuvieron en la vida política, del pueblo griego, estudiaremos enseguida la idea de Municipio en ambas. (3)

4.3.1. ESPARTA.

Su gobierno era oligárquico por excelencia, era una república aristocrática y se integraba de la siguiente manera:

En primer lugar la " Asamblea de Iguales " (que eran los nacidos de padres espartanos) o aristócratas que habían cumplido 30 años de edad siendo ellos los que elegían a los 30 miembros del Jurado que entonces fue el más alto tribunal de apelación. El supremo organismo de este Estado aristocrático era el " Eforado ". constituido por 5 éforos o sacerdotes. Los éforos tenían poderes considerables podían convocar a la Asamblea, proponer leyes, vigilaban a los reyes, eran jueces en materia civil y penal, eran jueces supremos de los " Periecos " (habitantes de la periferia), y de los " Ilotas " (descendientes de los vecinos); dirigían la policía secreta o " Crypteia " y vigilaban las costumbres y educación de los jóvenes, el único límite de su poder era el carácter anual de su cargo.

La aristocracia de Esparta mantuvo su hegemonía hasta que se desmoronó en casi todas las ciudades. Claro está sólo se consiguió suprimiendo toda libertad individual, incluso los mismos espartanos estaban sometidos a la tiránica vigilancia de los éforos.

Todos estos elementos nos llevan a concluir que Esparta no existió propiamente la noción de Municipio ya que por

su organización se consideraba como el primer " Estado " que se da en el mundo antiguo, pues como ya lo advertimos su estructura era oligárquica y no democrática, y siendo el Municipio una institución propia de regímenes democráticos, obvio es que no se conociera, y menos aún se instituyera como forma o base del gobierno. (4)

4.3.2. ATENAS.

En la historia de Grecia, Esparta representa el elemento conservador y la estricta disciplina, mientras que Atenas, estuvo siempre abierta a las inquietudes e impulsos de las ideas nuevas. La divisa de Esparta fue el orden; la de Atenas fue la libertad.

La misma diferencia se encuentra en sus estructuras políticas. En Atenas la Monarquía fue muy pronto abolida, adoptándose la forma de República Democrática. La autoridad paso a manos de nueve " Arcontes " entre los cuales se distribuyeron las antiguas prerrogativas reales, o sea, las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo.

Los Arcontes estaban asistidos por un Consejo llamado " Areópago ", cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio.

En una comunidad de vida democrática no podía faltar el Municipio, nos dice Jacques Ellul, que el " Demos " fue centro de la vida municipal con hacienda, administración y policía propias, a cuyo frente estaba un " Demarca " elegido por la asamblea - el Agora -, sus funciones eran directivas junto

con los tesoreros - Tamisi - votaba sobre las recompensas a otorgar y se ejercitaba en el juego administrativo y político. Era pues, el Demarca mandatario del Agora y representante del Estado.

La " Boulé " era un Consejo de base municipal y se integraba por 500 miembros, 50 por Tribu , la población quedó dividida en 10 Tribus o " Phylsi ", cada una llevaba el nombre de un héroe.

Las funciones de la Boulé eran las de realizar proyectos de decisiones para presentarlos a la Asamblea, vigilar su ejecución, revisar las cuentas, el culto, la guerra, etc.

La " Ekklesia " era la asamblea de todos los ciudadanos y por ello, la autoridad suprema, en ella se tomaban todas las decisiones de alta política.

Con Pericles - 462-411 A.C. - se introdujo una separación de poderes: La Ekklesia tenía el legislativo, la Boulé el ejecutivo.

Varias reformas, periodos y conmociones políticas van sucediéndose hasta que sobreviene la decadencia - 412 - 330 A. C. -, periodo en que se abolieron muchas instituciones y órganos.

La noción del Municipio en Atenas aún cuando no fue propiamente jurídica debe considerarse en su dimensión política y administrativa; ya que la formación democrática de los atenienses confirió al Demos una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los

órganos y sus titulares; esa primigenia manifestación del Municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada más tarde por los romanos. (5)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) VAZQUEZ Héctor, *El Nuevo Municipio Mexicano, SEP., Foro 200, México, D.F., 1986, p. p. 66-72*

(2) *Idem.*

(3) *Idem.*

(4) RENDON Huerta Teresita, *Ob. Cit. p. p. 36-38*

(5) *Idem. p. p. 38-40*

SUMARIO

**CAPITULO QUINTO
EL MUNICIPIO EN ROMA**

- 5.1. El Origen del Municipio Romano.**
- 5.2. Tipos de Municipios Romanos.**
- 5.3. La Decadencia del Régimen Municipal Romano.**

CAPITULO QUINTO

EL MUNICIPIO EN ROMA.

5.1. EL ORIGEN DEL MUNICIPIO ROMANO.

El Municipio como institución encuentra su origen en Roma ciudad, durante el período de expansión, pues es entonces cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno.

El término " Municipium " deriva de " Munia Capere " que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un " Foedus " o tratado jurado por un pueblo libre, único capaz de hacer tal tratado. El " Populus Romanus " garantizaba en ese tratado al nuevo Municipio un derecho de ciudadanía, como reconocimiento de su participación.

El Municipio entonces constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas. (1)

5.2. TIPOS DE MUNICIPIOS ROMANOS.

En Roma no todos los Municipios tienen igual jerarquía, sino que se establecían entre ellos clases o categorías en razón de los derechos que derivaban del grado de sumisión que manifestaban a Roma ciudad. Existían concretamente, tres tipos de Municipios:

1ro.- Los Municipio Optimo Jure, que disfrutaban del " Jus Suffragi " y del " Jus Honorum " y se administraban de manera independiente.

2do.- Los Municipios Caerite, que tenían todos los derechos, salvo el " Jus Suffragi " y el " Jus Honorum ", es decir, tenían esencialmente derechos civiles y frecuentemente se administraban por si mismos, recibiendo a veces, un " Praefectus " delegado por Roma, éstas eran las " Civitas Sine Sufragio " propiamente dichas.

3ro.- Los Municipios Aerari, que prácticamente no tenían ninguna ventaja, ya que eran administrados por un " Praefectus " que venía de Roma cuyo nombramiento se hacía por los " Comitia Tributa " ellos tenían que pagar un tributo especial, probablemente para rescatar su libertad que les había sido arrebatada por Roma.

Los elementos del Municipio fueron perfectamente diferenciados:

- 1.- Un Territorium (Territorio)
- 2.- Un Populus (Población)
- 3.- Una Curia (Organo de Gobierno)
- 4.- Una Lex (Ordenamiento Juridico)

Entre las principales características podemos anotar:

- a).- El culto especial a los dioses.
- b).- La configuración de una personalidad propia.
- c).- La organización derivada de la " Lex Julia Municipalis " y la " Lex Rubria ", en las cuales se establecía

que cada Municipio debía tener su Consejo, su Curia, sus Comicios y sus Magistrados.

d). - El establecimiento de la institución Municipal como solución al problema de equilibrio político. (2)

5.3. LA DECADENCIA DEL REGIMEN MUNICIPAL ROMANO.

La primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da ésta en que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que su gran época se apoya en su vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente.

El problema de equilibrio político que se resuelve con el régimen municipal, persistirá, reproduciéndose en las épocas posteriores a la disolución del Imperio. Tal problema se suscitará siempre que sea preciso armonizar la vida de ciertas comunidades locales, con las necesidades de una expansión, conquista o dominación de una cooperación política territorial, por encima y más allá del núcleo vecinal.

A medida que el tiempo pasaba, la conducta de los ciudadanos fue degenerando, sobrevino una gran corrupción y la civilización romana fue invadida por toda clase de vicios y aflojados todos los vínculos de solidaridad en el imperio romano por la decadencia del poder de sus armas, se desquició su estructura gigantesca y surgió una poderosa raza de los bosques de la Germania, que buscando sitios donde establecerse, eligió

como apropiado todo el centro de Europa. Con su llegada hundió el poderío romano y como si el pueblo invasor no trajera otra misión que la destructora, formuló Atila históricas palabras: " Un estímulo interior me remueve a devastar ese pueblo abominable y a destruir sus ciudades " .

El poder de Roma decaería, terminarían sus conquistas, pero lo que jamás terminaría, es el ejemplo histórico de su organización, y el gran espíritu jurídico que animó todos los actos del pueblo romano.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) LORET De Mola Rafael, *Problemática del Municipio Sin Recursos, Textos Universitarios, S.A., México, D.F., 1976, p.p. 11-12*
- (2) VAZQUEZ Héctor, *El Nuevo Municipio Mexicano, SEP, Foro 2000, México, D.F., 1986. p.p. 42-46*
- (3) *Idem. p.p. 47-49*

SUMARIO

**CAPITULO SEXTO
EL MUNICIPIO EN ESPAÑA**

- 6.1. Origen del Municipio Español.**
- 6.2. Etapa de Florecimiento del Municipio Español.**
- 6.3. Etapa de Decadencia del Régimen Municipal.**
- 6.4. La Institucionalización del Municipio en América.**

CAPITULO SEXTO
EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

6.1. ORIGEN DEL MUNICIPIO ESPAÑOL.

No existe consenso respecto al origen del Municipio Español; en tanto que unos sostienen que es una derivación del Romano Visigótico, otros afirman que manifiesta influencia Romana; algunos más concluyen que el modelo del Municipio Romano desaparece durante la dominación Germánica y que sin embargo no fue sustituida por las instituciones Visigóticas, sino que paulatinamente, fue extinguiéndose por un proceso natural de descomposición, inicialmente en unas regiones y posteriormente en otras, naciendo así con peculiaridades y organización propia el Municipio Español, dadas las necesidades Politico-Económicas de los Reinos del Norte de España.

Lo cierto es que las poblaciones que se crearon durante la época de la reconquista tuvieron distintos orígenes. En efecto, en creaciones, las Monarquías establecieron nuevos núcleos de población, procurando atraer gente a ellos para que sirvieran de muralla natural a los ataques de grupos bárbaros, concediendo a cambio todo tipo de privilegios y facilidades a los habitantes, de esta manera, se sabe que concurrieron a estos pueblos hombres liberales, libretos, mercaderes y aun criminales que acogían al Asilo que se ofrecían. De esta manera cada Municipio reguló sus relaciones por sus propias Leyes.

particulares, que fueron conocidos como " Fueros Municipales ".
(1)

6.2. ETAPA DE FLORECIMIENTO DEL MUNICIPIO ESPAÑOL.

El Gobierno de la Ciudad radicaba en la Asamblea General de Vecinos, que era un Consejo Abierto, se congregaba los días Domingos, al son de la Campana, para discutir y resolver los problemas comunales. En ella se elegían a las personas que desempeñaban los cargos municipales variaban en cuanto a su denominación, en función a que en cada población regía un Fuero Municipal diferente; de esta forma en algunos se llamaban " Justicias ", en otros, y era lo más general, "Alcaldes "; en otros había uno o más Jueces con jurisdicción distinta. Al lado de ellos aparecían funcionarios de menor rango, como por ejemplo el " Merino ". Estos funcionarios elegidos por la Asamblea General de Vecinos ejercían como mandatarios del Consejo, las atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares.

Este régimen Municipal difundió favorablemente en la condición de las clases rurales e industriales, y los Municipios y sus milicias se aliaron con los Reyes para frenar el Feudalismo, logrando la emancipación Civil y Política con la relación a los Señores.

La importancia del Municipio como unidad Política de Gobierno y Administración fué en aumento, se acentúa la autonomía Municipal los sistemas Tributarios son justos, los cargos Consejiles son temporales y honoríficos, la independencia era el sello de la vida de los Municipios. Desafortunadamente el florecimiento de la Autonomía y de la Libertad Municipal duró

poco, pues solo se extiende desde fines del siglo XII a principios del XIV. (2)

6.3. ETAPA DE DECADENCIA DEL REGIMEN MUNICIPAL.

La etapa de decadencia se empieza a observar a fines del siglo XIV. El carácter democrático que tuvieron los Municipios, se cambia después en Aristocrático, naciendo el llamado propiamente " Consejo Municipal " o " Ayuntamiento ", que equivalía a lo que fué un " Consejo Municipal ", que suplantó, primero de hecho y luego de Derecho, a la Asamblea General de Vecinos. Esta se conservó solamente en las comunidades rurales, pues en las ciudades los cargos municipales llegaron a ser de los Caballeros o de algunas familias privilegiadas.

La tendencia a la centralización y el aumento del poder real originado por el renacimiento del Derecho Romano y la influencia de los legistas, acaba casi totalmente con las autonomías municipales. Considerando que los pueblos estaban mal administrados, los Reyes ponían a funcionarios extraños. De esta forma nacieron los Corregidores, hasta que en el año de 1835 pasaron sus atribuciones a los Jueces de Primera Instancia, y las Gobernativas y Económicas a los Alcaldes, pues si bien hubo posteriormente Alcaldes-Corregidores, ni tuvieron atribuciones judiciales, ni alcanzaron la importancia de los Corregidores antiguos.

El Sistema Tributario se aplica de manera injusta, se reimplantaron los tributos de diezmos. La intervención se acentúa en la designación de funcionarios. Se convirtieron en vitalicios los cargos y eran electivos y temporales. La

independencia en los acuerdos se veía disminuida, pues el Consejo tenía que aceptar la intervención de los Regidores Perpetuos. Los oficios consejiles, que antes habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta y de esta forma el Régimen Centralista acaba por determinar la absoluta dependencia de los Municipios en poder del Monarca.

Por si lo anterior fuera poco, diversas medidas antilocalistas adoptados por los Reyes, entre ellos Don Alfonso X El Sabio, Don Felipe V, darían por resultado la decadencia de los Municipios. Así también los Reyes Católicos, defensores de un centralismo radical, procuraron lógicamente el fortalecimiento del Poder Real y la disminución de las pocas libertades que quedaban a los Municipios.

Estas eran las condiciones deplorables en que se encontraban el Municipio en España en la época en que produciría el descubrimiento de América. (3)

6.4. LA INSTITUCIONALIZACION DEL MUNICIPIO EN AMERICA

En el año de 1492, se dió el descubrimiento de un Nuevo Mundo el principal protagonista de esta hazafia fue Cristobal Colón; los patrocinadores de la empresa, lo fueron los Reyes Católicos, Fernando e Isabel.

Los Reyes Católicos no mermaron al principio los derechos otorgados a Cristobal Colón en las capitulaciones, pero ante el desgobierno de las colonias, decidieron, aconsejados por Juan Rodriguez de Fonseca, verdadero fundador del Consejo de Indias, establecer como primeros organismos gubernamentales, Municipios y Audiencias. La primera de éstas fué la de Santo

Domingo en 1510, cuya jurisdicción comprendía las antillas y la costa de tierra firme y el primer Municipio fué fundado por Hernán Cortés en la Villa Rica de la Vera-Cruz en 1519. De esta manera los Municipios nacieron a la vida jurídica en América como verdaderos instrumentos de centralización y de control político. (4)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) CAMPOS Ochoa Moisés, *La Reforma Municipal* Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, p. 70
- (2) *Idem.* p. 77
- (3) RENDON Huerta Teresita, *Derecho Municipal*, Edit. Porrúa, S.A., México D.F., 1985, p.p. 78-79
- (4) *Idem.* p. 79

SUMARIO

CAPITULO SEPTIMO *EL MUNICIPIO EN MEXICO*

- 7.1. *México Precolonial.*
- 7.2. *México Colonial.*
- 7.3. *El Municipio y la Independencia.*
- 7.4. *El Municipio en el Constitucionalismo de la Independencia.*
- 7.5. *El Municipio en la Legislación de Maximiliano.*
- 7.6. *El Municipio en al Constitución de Querétaro.*

CAPITULO SEPTIMO
EL MUNICIPIO EN MEXICO

7.1. MEXICO PRECOLONIAL.

Conviene ahora plantear aquí, la ancestral problemática doctrinaria sobre si realmente existió o no el Municipio en el México Prehispánico.

Un gran número de estudiosos de estos temas, aseguran que el Municipio fué conocido entre los Aztecas con el nombre de "Calpulli" y que este cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a la de los Municipios Europeos.

En efecto el " Calpulli " ocupaba, en la estructura social de entonces, una posición similar a la que desempeñaba el Municipio; constituía la unidad básica de la organización social de los Aztecas. Un conjunto de Calpullis integraba una tribu que a su vez, era representada por la reunión de sus consejos de ancianos, de donde se elegían al Gobernador y el Jefe de Hombres Tlatuani y Tlacotecuhtli, respectivamente, la similitud entre las funciones del Calpulli y el Municipio ha llevado a algunos Autores a calificar al primero como un Municipio Natural. Los Municipios " Naturales " de los pueblos de antes de la conquista eran relativamente autónomas, jurídica y políticamente, y tenían recursos económicos para el desarrollo de sus funciones que incluían desde la ejecución de obras públicas y el manejo de los servicios de agua y mercado, hasta la impartición de justicia, el reparto y la distribución de tierras, así como la administración de la urbanización y los festejos. (1)

7.2. MEXICO COLONIAL.

7.2.1. LA FUNDACION DEL PRIMER MUNICIPIO EN AMERICA

El primer acto realizado en el continente Americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación, seguida por Cortes y realizada por él y sus compañeros, de la Villa Rica de la Vera-Cruz. Acto trascendentalísimo en la Historia del Derecho en México, no sólo por su prioridad cronológica respecto a todo lo que se hizo después para la creación de una Nación nueva, sino por que revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra.

Sobre la fundación del primer Municipio en América, relata Esquivel Obregón, "Sucedió que buena parte de los compañeros de Cortes eran partidarios de Diego de Velázquez, Gobernador de Cuba, bajo cuya autoridad se había iniciado la expedición. Según las instrucciones que había dado no cabía el establecimiento de una población permanente. ¿Debería eso desaprovecharse la oportunidad que se presentaba para la conquista de un Reino mucho mayor que a los que entonces se habían agregado a la Corona de Castilla ?. Velázquez mismo no tenía autoridad para poblar fuera de su jurisdicción. El Rey, de quien dimanaba aquel poder, estaba tan lejos que no podía acudir a él. Así fué como se fundo Veracruz por un acto de suprema democracia, el primero en el nuevo Continente.

Y es interesante seguir en las admirables páginas de Bernal Díaz del Castillo, como andaban las opiniones encontradas, como los partidarios de Velázquez, que el temor de

la audaz empresa aumentaba, se oponía a ella y ponderaban sus riesgos y el enojo de su Superior, y como la elocuencia de Cortés ganó la mayoría. Y dice Bernal Díaz; " Hicimos Alcaldes y regidores, y fueron los primeros, Alcalde Alonso Hernández Puerto Carrero, y Francisco de Montejo; y los Regidores dejados ya de escribir que no puso una picota en la plaza, y fuera de la Villa una horca, y señalamos Capitan para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristobal de Olid, Alguacil Mayor a Juan Escalante, y Tesorero a Gonzalo Mejia y Contador a Alfonso de Avila, y Alfredo a Hulano Corral., y Alguacil del Real a Ochoa, Vizcaino, y Alonso Romero. "

Es decir, toda la organización correspondiente a un Municipio Español.

Consecuentemente con la idea de que aquel cuerpo político era la fuente del poder por todos desconocida, en ausencia del soberano, Hernán Cortés resignó en manos de la nueva corporación sus deficientes títulos emanados de Diego de Velázquez, y el cabildo nombró al mismo Cortés Justicia Mayor y Capitan General, extendiéndose en forma los poderes ante el Escribano Real Diego de Godoy.

De esta forma, Cortés, Capitan General de las milicias de Veracruz, iba a Conquistar el Imperio de Moctezuma, a organizar ejércitos y celebrar alianzas; y el mismo Cortés, como Justicia Mayor de aquel Municipio, iba a extender su jurisdicción a todo el país, a dar ordenanzas, a fundar poblaciones y a administrar justicia a españoles y a indios. Todo ello según las costumbres jurídicas españolas, adecuadas a la localidad en base a lo que le dictara su buen sentido.

7.2.2. EL REGIMEN MUNICIPAL.

Desde el punto de la organización municipal y de la vida política administrativa de la Nueva nación, los documentos más antiguos son las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525.

Las primeras Ordenanzas, de 1524, imponían la obligación a todo vecino español de prestar servicio militar, graduando las armas que había de tener por el número de indios que tuviere de repartimiento y cada cuatro meses había de pasar revista, o hacer alarde, como entonces se decía ante los Alcaldes y Regidores de cada Villa.

En las Ordenanzas de 1525 se disponía, que en cada Villa había de haber dos Alcaldes con jurisdicción Civil y Criminal, cuatro Regidores, un Procurador y un Escribano, nombrado por el mismo Cortés, su lugarteniente, o la persona designada por efecto por el Rey, ya que estos Reinos no había fuero de poblaciones ni Señores Feudales en quienes se hubiere delegado esa facultad, pues no se había creado el Marquesado del Valle en favor de Cortés y sus Sucesores. Los nombramientos habían de hacerse el 10 de Enero de cada año. Los Alcaldes y Regidores no podían celebrar sesiones sin estar presente Cortés o su Lugarteniente, y el Alguacil Mayor tenía Derecho o concurrir al Cabildo con voz y voto.

Las poblaciones de los Españoles que se fundaron después del gobierno de Cortés deberían sujetarse a ordenanzas dadas por este, o simplemente a las tradiciones Castellanas; el 13 de Junio de 1573, Felipe II, expidió " Las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias ", gran

parte de cuyas disposiciones pasó luego a la "Recopilación de Leyes de Indias".

Posteriormente, pocas variaciones hubo en el Régimen Municipal en tiempo de la Colonia, y sus Reglamentaciones aparece en General consignada en la "Recopilación de Leyes de India"

En las poblaciones que se fundaban por capitulación o asiento con determinada persona, ésta y su hijo o heredero de nombrar los Regidores, según ya vimos estaba mandado por Felipe II; pero cuando no había capitulaciones, los vecinos en Cabildo Abierto, deberían de nombrarlos, como aparece en la Fundación de León, y según lo dispuso Carlos V en su Ordenanza del 26 de Junio de 1525.

Los Regidores elegían a los Alcaldes, distinguiéndose el que hubiere sido electo primero con el nombre de "Alcalde Ordinario de Primer Voto". Tanto para hacer elecciones como para las Juntas Ordinarias del Cabildo, había de reunirse este precisamente en el lugar o casa del Ayuntamiento, estando prohibido que se hiciera en la casa del Gobernador.

Pasada dos vidas en los pueblos fundados por capitulación y después de la primera elección en los otros, los puestos de Regidores se llenaban según los principios del Derecho Común.

7.2.3. CARACTERISTICAS DEL REGIMEN MUNICIPAL DURANTE LA COLONIA.

Por cédula de la reina Doña Juana de 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor debía ser vendible y renunciabile; es decir, que se vendía al mejor postor y que el beneficiario podía renunciarlo en otra persona; pero, si moría sin hacerlo, revertía el empleo a la corona, y ésta procedía a venderlo de nuevo.

Sin embargo parece que esto no se observó desde luego: en la ciudad de México, según las actas de cabildo, los regidores fueron electos por él mismo hasta 1528; pero el año siguiente aparecen ya los regidores perpetuos, y seguramente en otros lugares se seguirían eligiendo, hasta que el 30 de junio de 1620 Felipe III ordenó que "entonces todas las ciudades, villas y lugares de españoles de todas las Indias y sus islas adyacentes, no se proveen los regidores por elección o suerte, ni en otra forma, y que en todas partes donde pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por término de treinta días y vendían en cada lugar los que estuviere ordenado que haya y pareciere conveniente, rematándolos en su justo valor conforme las órdenes dadas al respecto a los demás vendibles; y los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga, teniendo en consideración a que, donde fuera posible, se beneficien y los ejerzan descubridores o pobladores o sus descendientes".

Aunque la venta de tales oficios se había de hacer en subasta y previo pregón, no eran admitidos a postura sino los que llenaban las condiciones de indoneidad y competencia a

satisfacción de las Justicias, y se había de preferir al que las tuviera mayores, aunque otro diera Mayor Precio.

En un principio, a diferencia de España, donde los oficios vendibles se enajenaban a perpetuidad, en Indios sólo se hacía la enajenación por una vida, es decir, durante la del adquiriente. En 1581 se dió la facultad de renunciar a dichos oficios por una vida más.

Es decir que el primer beneficiario podía renunciarlo en otro persona; y por cédula de 14 de Diciembre de 1606 se estableció la perpetuidad del derecho de renunciar estos empleos en indios como en España, la primera vez que se renunciaba un oficio del agro, a pagar la mitad del valor que tuviere el mismo al tiempo de la renunciación un empleo a otra persona debería de pagarse la tercera parte de dicho valor. (2)

7.3. EL MUNICIPIO Y LA INDEPENDENCIA.

La cerrazón de la clase peninsular, por la implacable ley de las contribuciones históricas, que impedía que los nuevos mexicanos -los criollos- accedieran a los altos cargos militares, eclesiásticos o burocráticos, condujo a que el criollismo encontrara en los Ayuntamientos espacio propicio para desenvolver su vocación política. En los Ayuntamientos más importantes -los de la ciudad de México, Puebla y Veracruz- los criollos concurren a la función pública con los españoles.

La invasión napoleónica a España y la deslegitimación y virtual acefalía, que provoca la bochornosa conducta de Carlos

IV, dan pie a que los ediles criollos escriban uno de los momentos estelares del municipalismo mexicano.

El papel protagónico recayó en el honorable Ayuntamiento de la Ciudad de México y, específicamente en Primo Verdad, Talamantes y Azcárate, como bien relata Anna Macías.

El Ayuntamiento plantea a la Real Audiencia y al Virrey Iturrigaray, que se declaren insubsistentes las abdicaciones de Carlos IV y de su hijo Fernando; que se desconozca a todo funcionario que pretenda venir a gobernar a la Nueva España; que el mencionado Iturrigaray gobierne por delegación del Ayuntamiento de la Ciudad de México en representación del Virreinato; que se convoque al resto de los cabildos en torno a estas providencias; y que los Ayuntamientos envíen procuradores (representantes), a fin de celebrar un congreso destinado a conocer los acontecimientos. Más tarde se plantea un congreso nacional formado por representantes de los diversos cuerpos sociales.

El planteamiento del cabildo, introduce nuevos elementos a la teoría política del poder real: " Fernando VII conserva el derecho a la corona (pero)... el rey no puede disponer de los reinos a su arbitrio, carece de la facultad de enajenarlo ". " La soberanía le ha sido otorgada al rey por la nación, de modo irrevocable, y existe un pacto original, basado en el consenso de los gobernados, que el rey no puede alterar ".

Tan revolucionaria doctrina sustentada por Vitoria, Suárez y Alegre, hace titubear al virrey, y alarma a la Audiencia. Los oidores advierten que de prosperar la propuesta que podría desembocar en la independencia; disuelven el

Ayuntamiento, reducen a prisión a las cabezas del movimiento y deponen al vacilante Iturrigaray, mediante el golpe de Estado de Yermo.

No obstante que los sucesos de 1808 se vieron frustrados y se caracterizaron por su confusión, es indudable que contribuyeron a la integración del proceso independiente.

Don Lucas Almán mismo, reposados ciertos hechos históricos, postula que lo demandado por los municipales "era, pues, el plan de los individuos influyentes en la municipalidad, aprovechar las circunstancias en que España se hallaba para hacer la independencia; más como la opinión no estaba de ninguna manera preparada para ello, este plan no podía presentarse a las claras, por estar muy arraigada en los ánimos del pueblo la fidelidad del monarca, de que acababa de dar tan señaladas pruebas".

Otro hito en la evolución municipal de México, lo representa la Constitución de Cádiz.

Esta carta, que recoge parcialmente las aspiraciones liberales, fue jurada en Nueva España escasos meses después de que se aprobara en la Península. La Constitución Gaditana, a pesar de que tuvo vigencia intermitente, dejó sentir sus efectos en la vida municipal de México y, con las disputaciones provinciales, colocó la simiente de lo que más tarde sería el movimiento federalista de una nueva nación.

En la evolución de textos constitucionales, sobresale la carta gaditana por la largueza con la que establece los elementos básicos del régimen municipal, desenvueltos en un

capítulo del título relativo al gobierno interior de las provincias y pueblos: universaliza la formación de Ayuntamientos en toda población con 1,000 o más habitantes y previene que se integran por el alcalde, los regidores y el sídico procurador, de acuerdo con lo que definieran las leyes.

Introduce esta constitución a la vida local novohispana el principio republicano municipal al señalar que los ediles serían electos popularmente y que, correlativamente, cesarían en sus funciones los llamados oficios perpetuos.

La elección era anual e indirecta. Para evitar la perpetuación en el cargo sólo procedía la reelección transcurridos, por lo menos, 2 años de ejercida la función. Los empleados reales no podían desempeñar cargos concejiles.

La Constitución gaditana precisa la competencia mínima del Ayuntamiento: manejar la policía de salubridad y "comodidad"; auxiliar al alcalde en la seguridad pública, administrar los caudales; hacer el repartimiento y recaudación de contribuciones, vigilar los establecimientos educativos sufragados con fondos del común; cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia; vigilar la construcción y reparación de caminos, puentes, cárceles, montes del común y, en general, de las obras públicas de "necesidad, utilidad y ornato"; elaborar las ordenanzas municipales y presentarlas a las cortes, por medio de las diputaciones provinciales, para su aprobación y promover la agricultura, industrial y comercio.

Los impuestos se votaban por las cortes y los ayuntamientos quedaban bajo la inspección de la diputación

provincial, quien conocería del manejo de los caudales municipales.

Cuando nos aproximemos a la carta gaditana y la tomemos como capítulo saliente del liberalismo, hemos de hacerlo con cautela, para no mirarla como un ejemplo acabado de igualitarismo. Por el contrario, José Barragán da cuenta de la confrontación en la que sobre el tema principal y las diputaciones provinciales caen los americanos y los peninsulares. Dice el profesor universitario que "a las castas no sólo se les negaba el derecho de ciudad, sino que además se les despojaba de la posibilidad para participar en las tareas concejiles, en la administración futura de la provincia y del ayuntamiento. Incluso, en este punto se les iba a privar de los oficios concejiles, de que han estado en posesión".

Ramos Arizpe, por su parte con otros representantes americanos como Larrazábal, pugna por la autonomía de los Ayuntamientos y las diputaciones provinciales, y se opone a la institución de las jefaturas políticas por ser instrumentos de centralización.

El ilustre federalista mexicano ya vislumbraba que el influjo malévolo de los jefes políticos sería importante en el constitucionalismo local del siglo XIX mexicano.

En Cádiz se hizo presente que la independencia de Estados Unidos, la Revolución Francesa y la invasión napoleónica a España, habían inaugurado un proceso que no podía culminar más que con la liberación de las colonias, y que bajo el debate acerca de la autonomía provincial y municipal, yacía la vocación federalista. (3)

7.4. EL MUNICIPIO EN EL CONSTITUCIONALISMO DE LA INDEPENDENCIA.

No debe desconcertar que los intentos constitucionales de la insurgencia y más tarde de los primeros años de la independencia, no reparan mayormente en el Municipio. La parquedad, en unos casos, y la omisión, en otros, se explican por la concurrencia de dos factores principales: dejando a que algunos de esos intentos se dieron antes de que triunfara en definitiva el movimiento municipal parecía inoportuna e irrelevante, cuando se oscilaba entre soluciones constitucionales de mayor entidad (república/monarquía; federalismo/centralismo).

Otro elemento que invita a la reflexión y sobre el que se insistirá más adelante, es el carácter local que el Municipio tiene en la teoría federal clásica que se configuró en Norteamérica. Que el federalismo norteamericano siempre ha considerado que el Municipio es una institución de derecho local, puesto que atañe al régimen interior de los estados y no a la carta federal.

Precisadas esas cuestiones, conviene hacer una revisión de los intentos constitucionales de la etapa de la independencia.

Una vez desaparecido Hidalgo, Rayón se preocupó por dar carácter orgánico al movimiento insurgente, promoviendo en 1811 al Suprema Junta Nacional Americana como máximo cuerpo de gobierno, y elaborando los lineamientos de una Constitución que fueron llamados "elementos constitucionales". Esos lineamientos responden a un ánimo transaccional, pues, por un lado, se retienen elementos conservadores (la soberanía reside en la

persona de Fernando VII y el catolicismo es la religión oficial), y por otro, se introducen los elementos básicos del constitucionalismo liberal.

7.4.1. CONSTITUCION DE 1824.

El documento de Rayón, que se caracteriza por privilegiar el ingrediente orgánico (la organización del poder público), no estructura al Municipio, aunque reconoce implícitamente su existencia y lo hace participe de los procesos políticos fundamentales: señala que la Suprema Junta, con acuerdo del ayuntamiento respectivo podrá otorgar carta de naturaleza a los extranjeros, y dispone que los representantes personales "serán nombrados cada tres años por los ayuntamientos respectivos", y éstos deberán componerse de las "personas más honradas y de proporción, no sólo de las capitales sino de los pueblos del Distrito".

Aún cuando este documento no gozó de vigencia, influyó, sin duda, en el proceso formativo de la Constitución de Apatzingán.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814, conocido como Constitución de Apatzingán fruto de los trabajos que llevó a cabo el Congreso de Anéhuac en Chilpancingo, es el supremo esfuerzo de Morelos por institucionalizar la independencia de México y por organizar el nuevo cuerpo político.

Si bien tampoco gozó de efectividad, cabe señalar que su mérito radica en que introduce los grandes principios del liberalismo político al constitucionalismo mexicano.

Esta Constitución supera los lineamientos de Rayón y se caracteriza por su riqueza dogmática, en particular por la generosidad y alcance con los que se consagra los derechos individuales. El elemento político territorial no preocupó ni a Morelos ni a los miembros del congreso: sin pronunciarse por el federalismo o por el centralismo, cuestión que estaría presente durante más de 40 años, la carta señala las provincias que integran a la "América Mexicana".

La Constitución de Apatzingán consagra por vía oblicua y un tanto precaria, la garantía institucional del Municipio, pues reconoce su existencia cuando señala, en su artículo 208, que los Ayuntamientos continuarán mientras no se adopte otro sistema.

El plan que expide Agustín de Iturbide y en el que expone las bases para la consumación de la Independencia, con el concurso determinante de los insurgentes encabezados por el caudillo del sur, Vicente Guerrero, no contiene lineamiento alguno sobre la vida municipal.

Los tratados de Córdoba, celebrados por Juan O'Donojú, último Virrey español, y por los señores Agustín de Iturbide, José Domínguez y José Joaquín de Herrera, mediante los cuales se reconoce la independencia de la América mexicana, tampoco contienen ninguna prescripción municipal.

En 1822 la Junta Nacional Instituyente que formó Iturbide, quien a la sazón se había dado el título de emperador, con miembros del Congreso Constituyente que se creó en los términos de los tratados de Córdoba y que fuera disuelto por el

propio ex-oficial realista, emitió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, con el propósito de disponer de un ordenamiento básico en tanto se elaboraba la Constitución del nuevo estado.

El reglamento, bajo el aliento gatidiano, consagra derechos individuales de la más larga cepa liberal, congruentes con el gobierno " monárquico-constitucional representativo ", que se instituyó, y estructura el poder político conforme al principio de división de poderes.

A partir de lo previsto por la Constitución de Cádiz, la organización territorial del imperio descansa en la figura del jefe político " cuyo principal objeto es el sostén, el orden social y de la tranquilidad pública ".

El jefe ejerce vigilancia sobre los Ayuntamientos a fin de cuidar que dieran exacto cumplimiento a sus obligaciones.

Esos funcionarios eran el conducto con las diputaciones provinciales.

El reglamento dispone que subsistan los Ayuntamientos en funcionamiento y que en los pueblos que no puedan contar idóneamente con uno de ellos, se elegían alcaldes, regidores o sídicos.

Los ediles estarían sujetos a inspección de los jefes políticos y al reglamento que el Gobierno Supremo expidiera.

Los Ayuntamientos funcionarían en capitales de provincia de partido y poblaciones de importancia.

7.4.2. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1824

Para un estudio minucioso y extendido sobre el proceso constitucional de 1824, se cuenta ya con las fuentes primarias, que por encargo de la Universidad Nacional, ha compilado José Barragán y que van desde las sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano hasta el Diario de Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana.

Además, se dispone de un lúcido trabajo de sobre el proceso constitucional que nos ocupa.

En el Congreso que se formó a la caída del Imperio ya no estuvo presente el debate república/monarquía, que fue sustituido por la polémica federación/república central.

Después de rápida discusión, se expidió el Acta Constitutiva, que regiría hasta que se aprobara la Constitución de la nueva república y la cual instituye una federación integrada por estados independientes, libres y soberanos en todo lo que se refiere a su administración y gobierno interior.

El acta provee con parquedad los elementos fundamentales para el gobierno particular de los estados federados; se instituyeron los tres poderes clásicos. Se consagra el principio republicano y se dispone que contarán con su propia Constitución.

Asimismo se definen las obligaciones fundamentales a cargo de los estados, y se les impone la de informar al congreso

sobre sus ingresos y egresos y sobre sus movimientos económicos, productivos y demográficos.

Fiel al federalismo clásico, que considera que el Municipio es una institución de derecho local, el Acta de 1824 no contiene prevención alguna sobre el ente municipal.

La Constitución de 1824 sigue las líneas generales del acta, por lo que se refiere al Municipio, pues ni siquiera consagra la llamada garantía institucional, esto es, no garantiza que los estados se compondrán de Municipios.

Esta carta consagra el federalismo como la fórmula que evitará el desmembramiento del nuevo estado y que asegurará un arreglo democrático.

El federalismo fue el gran tema de 1824, y por ello los representantes se empeñaron en definir con sabiduría las relaciones entre los poderes nacionales y los estados -en la distribución de competencias- así como en desenvolver el principio de división de poderes.

La cuestión municipal, al quedar reservada a la esfera estatal, quedaba encargada a los constituyentes locales y, en su caso, a los legisladores ordinarios de los estados.

7.4.3. EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTAS.

Las corrientes conservadoras, que no habían sido definitivamente derrotadas con la Constitución de 1824, en el marco de la guerra de Texas, la descomposición que generaba el

santanismo, apoyado éste por el talento de Lucas Almán y por la reacción que provocaron las reformas de Gómez Farias, se adueñan del poder: abrogan la carta liberal e instauran la primera constitución centralista.

La primera constitución centralista -las Leyes Constitucionales de 1836-, posee mayor contenido municipal que las federales del siglo XIX, como corolario de que éstas, según hemos dejado sentado, dejan a las constituciones estatales la regulación de las instituciones que, como el Municipio, son propias de su régimen interior.

En el centralismo sólo se cuenta con una constitución -la nacional- ya que en lugar de estados soberanos dotados de la capacidad de darse sus propias constituciones, existen departamentos que carecen tanto de facultades constituyentes como propiamente legislativas.

Así, las Leyes Constitucionales de 1836 disponen que habrá Ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los lugares en los que los había en 1808, en los Puertos con 4 mil habitantes o más y en los pueblos que tuvieran cuando menos 8 mil habitantes. En las poblaciones que no estuvieran colocadas en esas hipótesis habría jueces de paz.

Los Ayuntamientos eran de elección popular.

Destaca la solución que esta Constitución conservadora dio a la cuestión tributaria, una de las más relevantes de la vida municipal: al Ayuntamiento correspondía recaudar e invertir sus ingresos propios, así como sus arbitrios.

El número de integrantes de los Ayuntamientos - alcaldes, regidores y síndicos- se determina por las Juntas Departamentales junto con los Gobernadores.

Se define la competencia municipal siguiendo servilmente lo prevenido por la Constitución de Cádiz: "...estará a cargo de los Ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos de común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a la leyes y reglamentos...".

Los Gobernadores de los Departamentos -designados por el Presidente de la República a propuesta de las Juntas Departamentales- ejercían estrecho control sobre los Ayuntamientos, con el auxilio de Prefectos y Subprefectos. En esos funcionarios recaía una de las facultades que a lo largo de 150 años ha militado contra la libertad municipal: "suspender a los ayuntamientos del departamento, con acuerdo de la Junta Departamental". Del uso de esa facultad se debería dar cuenta al gobierno general, para lo que procediera, o sea para su confirmación o rectificación.

Además, el Gobernador estaba facultado para "resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de Ayuntamientos y admitir o no a las renunciaciones de sus individuos".

Las Juntas, por su parte, eran competentes para iniciar ante el congreso leyes relativas a la administración municipal y formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos. Los prefectos eran responsables de "velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos", con el auxilio de los Subprefectos, agentes a nivel de partido.

Como puede apreciarse, hay excesiva injerencia en los asuntos municipales, los Ayuntamientos carecen de facultades reglamentarias y se hallan sujetos a la potestad de los funcionarios administrativos.

La infortunada Guerra de Texas, el rechazo de los federalistas a la Constitución Centralista y, en general, la disolución política, que caracterizaba al país, llevó a que se presentara un proyecto de enmiendas democratizadoras, que por una nueva rebelión santanista no llegó a culminar. Este proyecto incluye diversas propuestas concernientes al gobierno local y, en particular, a la vida municipal, que más adelante se tomarían y presistirían en la legislación local. Así, se promovió que las Juntas Departamentales tuvieran a su cargo el examen de aprobación de las cuentas de recaudación e inversión de los propios arbitrios de los pueblos (de los municipios), lo que más tarde se encomendaría a los congresos estatales.

Igualmente, se propone que esas Juntas acuerden los arbitrios (los impuestos municipales), y se planteaba que hubiera Ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los Puertos de mar y en las poblaciones que designaran las Juntas

Departamentales, así como su integración. Los ediles, de elección popular, se renovarían por tercios bienalmente.

Destaca que se fijan la competencia municipal, los servicios públicos a su cargo y la tarea, en general, de "promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio".

El relieve político que tenía el Municipio para los formuladores del frustrado proyecto llevó a que se le dedicara una sección completa, además de numerosas referencias en varios artículos. La segunda Constitución Centralista -las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843- fue fruto de la Junta Nacional Legislativa, que integró el Presidente de la República Nicolás Bravo, bajo la influencia de Santa Anna. Después de cerca de 3 años de precaria vigencia, y a resultas del movimiento de la Cuidadela, es abrogada esta carta.

Las Asambleas Departamentales poseían amplias e inconvenientes facultades en materia municipal: establecer los Municipios y expedir sus ordenanzas así como reglamentar la policía municipal y aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos de egresos municipales. Con excepción de las facultades apuntadas, en el contenido normativo municipal era considerablemente más reducido que el de la Constitución de 1836.

7.4.4. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1857

En el penoso marco de la guerra de la agresión de Estados Unidos, se celebró un congreso extraordinario constituyente que hizo suya la Constitución Federalista de 1824

y a la que se introdujeron las reformas recogidas en el Acta de 1847.

El Acta de Reformas crea el Estado de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlalpa y de la municipalidad de Coyuca, pertenecientes a los Estados de México, Puebla y Michoacán, y siempre sujetando su rección a que las legislaturas aprobaran la segregación de esas porciones. Aún cuando no es el tema de esta trabajo, ha de abonarse al acta que consagra el Juicio de Amparo, hermosa institución que protege los derechos del hombre. El acta de reformas no tiene ninguna referencia a los Municipios.

Con fundamento en el Plan de Ayutla y mientras se elaboraba una nueva Constitución que respondiera a las demandas democratizadoras del movimiento antisantanista, el Presidente Substituto, Ignacio Comonfort, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856. El estatuto desarrolla las garantías de libertad, propiedad y seguridad, dentro de la más firme tradición liberal, fija los fundamentos orgánicos de la república y adelanta la fórmula federal, que la magna carta de 1857 consagraría definitivamente. En lo referente a la cuestión municipal, se aprecia que los redactadores del estatuto se dejaron influir por las bases orgánicas: atribuyeron al gobernador, tomando como expresión sacramental la redacción de la última constitución centralista, las facultades de "establecer corporaciones municipales y expedir sus ordenanzas así como aprobar los planes de arbitrios y presupuestos de egresos de los Municipios".

El estatuto, por otra parte, tiene el mérito de clasificar los bienes, contribuciones y rentas en general del

gobierno nacional, de los estados y territorios y los comunes o municipales. El examen de las prescripciones municipales muestra que cuestiones de la mayor trascendencia para la institución y funcionamiento sanos de los Municipios, fueron dejadas de lado. Castillo Velasco, el fino jurista jalisciense, tuvo el mérito de proponer a la Asamblea Constituyente de 1856-1857 -lamentablemente sin éxito- que la nueva carta magna recogiera explícitamente a la institución municipal como... una dimensión del federalismo. De manera vehemente -según da cuenta Zarco- plantea que la Constitución reconozca a los pueblos sobre todo, a los indígenas: "Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado". "Todo pueblo, en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los estados de la Federación los comprarán, si es necesario, recorriendo el valor de ellos sobre las rentas públicas".

Falsos pudores federalistas y desafortunados tecnicismos dieron al traste con la propuesta, según comentó el ilustre publicista: "En contra... sólo me ha opuesto por las personas a quienes he consultado la objeción de que las adiciones que propongo no son propias en la Constitución Federal, sino que tienen su lugar legítimo en las constituciones de los estados: pero yo no se, si, por ahorrar algunas palabras en el Código General o por el temor de arreglar por medio de una base común algunos puntos de la administración de los estados, deba el Soberano Congreso exponer a la República a que continúen los males que he indicado y que causarán su ruina".

Esta Constitución, obra de la generación más lúcida que ha tenido México, corona las aspiraciones liberales que estuvieron presentes desde la independencia.

Fiel a la concepción federalista del Municipio, la regimentación de éste se abandonó a las soberanías estatales, hallándose sólo referencias oblicuas que dan fe de la sobrevivencia municipal. Así, se apunta que es obligación de todo mexicano contribuir a los gastos públicos así de la federación como del estado y municipio en que resida, y que es obligación ciudadana inscribirse en el padrón municipal.

Además, en la definición territorial de las partes integrantes de la federación, se hace referencia a diversos Municipios.

Si bien el federalismo a ultranza ya mencionado, condujo a que esta carta no consagrara la garantía institucional del Municipio, en el artículo 73, relativo a las competencias del congreso, encuentra alojamiento esa institución en la fracción VI, en tratándose del Distrito Federal y de los territorios: el congreso podrá legislar -dice ese precepto- "por el arreglo interior del Distrito Federal y territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales". Por desgracia, esta fracción se reformó en 1901 para quedar así: el congreso es competente "para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios", con lo que desaparece la obligación de instituir Municipios en la entidad federativa que es asiento de los poderes nacionales.

La postura que asumió la Constitución de 1857 arrojó a Don Miguel Lanz Duaret a una conclusión insostenible: que bajo esa carta los estados podían libremente disponer si contaban o no con Municipios.

Objetamos el punto de vista del distinguido constitucionalista, pues la norma de 1857 daba por descontado, en el artículo 31, fracción II, relativo a las contribuciones, que había comunas en todos los estados que integran la unión. Por otra parte, debe señalarse que el escaso interés que tuvo el municipio para los publicistas y para el constitucionalismo local bajo la Constitución de 1857, en su fase porfirista, condujo al protagonismo del jefe político, escalón político-administrativo que contribuyó a la mengua de la libertad de las comunas. (4)

7.5. EL MUNICIPIO EN LA LEGISLACION DE MAXIMILIANO.

Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano en 1865 que es, sobre todo, un ordenamiento de contenido administrativo más que una constitución, y cuyo objeto era el de regir temporalmente, en tanto se estructuraba la organización política definitiva.

El llamado imperio se organizó territorialmente a base de Departamentos, en cada uno de los cuales había un Prefecto designado por el Emperador, y que contaba con la colaboración de un Consejo Departamental y de Subprefectos de radio Distrital.

El estatuto dispone que cada población habrá una administración municipal, y que ésta correrá a cargo de los

alcaldes, Ayuntamientos y comisarios municipales en proporción al número de habitantes.

Los Ayuntamientos eran elegidos popularmente a mitades anualmente y las contribuciones, a propuesta de los propios Ayuntamientos, eran decretadas por el emperador, lo que estaba de acuerdo con la organización centralista que se adoptó.

El estatuto, como puede verse, no define la competencia municipal, cuestión que confía a la ley expresamente. (5)

7.6. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE QUERETARO.

El Municipio es una de las banderas que enarboló la Revolución. Así, el movimiento precursor, que encabezaran los hermanos Flores Magón y que integrara sus demandas justicieras en el programa del Partido Liberal Mexicano que expidieron en San Luis Missouri, el 10 de julio de 1906, no dejó de reparar en el tenaz reclamo popular del Municipio como cédula democrática. Así en el punto 45 se demandó la supresión de las Jefaturas Políticas -legado santanista y maximinialista- y en el punto 46 se pugnó por la "reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal".

El apostol Madero reconoció las desventuras municipales en el Plan de San Luis Potosí, del 5 de octubre de 1910, con el que desafío de manera definitiva al porfiriato y que actuó como catalizador del movimiento revolucionario: la libertad municipal no existe y los Gobernadores, que son nombrados por el Presidente de la República, "designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".

La brevedad de su mandato, liquidado por la criminal intervención norteamericana aliada con la traición de mexicanos perversos, no permitió que el ideario maderista se tradujera en acciones concretas de reivindicación municipal. Por otra parte, el Pacto de Pascual Orozco -del 15 de marzo de 1912- coincide con el plan floresmagonista: la extinción de los Jefes Políticos. La Soberana Convención -dramático y fallido intento de unificación de las primeras corrientes revolucionarias, excepción hecha del movimiento constitucional- expidió un programa que pretende recoger las demandas económicas, sociales y políticas de la Revolución y del que destaca el artículo 32, que reza así: "realizar la independencia de los Municipios procurando a éstos una amplia libertad de acción que le permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales".

En las reformas al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914 el primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, se compromete a poner en vigor leyes, disposiciones y medidas tendientes al establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional. En cumplimiento de esas reformas, Carranza, en uso del poder constituyente, introdujo el 25 de diciembre de 1914, a la norma suprema la redacción que aún pervive y mediante la cual se señala el papel de la institución municipal en nuestro régimen federal: base de la división territorial de los estados y de su organización política; administrado por un Ayuntamiento elegido directamente por el pueblo; libertad para el Municipio, y no sujetarse a autoridad intermedia, o sea que desaparecía el escalón de las Jefaturas Políticas, brazo opresor del porfiriato.

Para justipreciar el espíritu municipalista del primer jefe, conviene repasar la esencia de los considerandos del decreto modificatorio: "que el Municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia".

Triunfante el movimiento constitucionalista y conforme al compromiso que había asumido de convocar a un Congreso Constituyente para incorporar a la Carta de 1857 las demandas populares, Carranza incluyó en el proyecto de reformas y adiciones a la Constitución el mismo texto que en el artículo 115 del citado proyecto: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermediarias entre éste y el gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

Acogiéndose a la postura del Constituyente de 1856-1857 y con el ánimo de liquidar la reforma porfiriana de 1901, el encargado del Poder Ejecutivo incluyó en el proyecto bases amplias para que el congreso legislara en cuanto al arreglo administrativo y político del Distrito y Territorios Federales: el legislativo está facultado:

"Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios debiendo someterse a las bases siguientes:

18.- El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las cuales tendrá al extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus recursos y contribuir a los gastos comunes.

22.- Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley. Como puede apreciarse, el alcance de la propuesta carrancista por lo que se refiere al Municipio en los estados, no coincide con el expuesto por el propio primer jefe en el mensaje que pronunció al remitir el proyecto al Congreso Constituyente: "El Municipio independiente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, que como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable". Así lo advirtieron los diputados en Querétaro y por ello la comisión que conoció del proyecto del artículo 115 enriqueció éste y lo amplió. La comisión consideró que la Constitución General debería dar los elementos orgánicos e

institucionales fundamentales que aseguran que el Municipio efectivamente se estructuraría como base de la organización política y administrativa de los estados y gozaría de libertad genuina. Sin embargo, la asamblea no hizo totalmente suyo el dictamen y no se dio adecuada respuesta al problema de la hacienda municipal, según se observó inmediatamente.

Así, la comisión presentó al pleno la siguiente propuesta:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

I. - Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. - Los Municipios administrarán liberalmente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley.

Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza

pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Esa promoción suscitó un enconado debate entre los constituyentes más lúcidos, que merece recordarse. Como el debate fue amplio y profundo, conviene centrarlo sólo en lo que tiene relieve para la evolución constitucional del Municipio. La comisión, como lo aclaró Hilario Medina al diputado Josafat Márquez, propuso que los Municipios recaudaran todos los impuestos locales y entregaran la parte que les correspondiera a los estados. Si bien era altamente inconveniente que los estados -instituidores de la federación- dependieran de la eficacia o empeño recaudador de los Municipios, Márquez de Escobar se opuso con razones de signo distinto: si los estados pueden designar inspectores para vigilar la recaudación, acabarán por intervenir en la vida municipal y liquidarán la libertad del Municipio.

Jara puso el acento en la excesiva y prolongada injerencia de las legislaturas en el proceso presupuestario municipal, y condenó que fuera el legislativo estatal quien aprobara los impuestos municipales. Llamó la atención sobre el absurdo de que se pugnara por la libertad política del Municipio y no se dotará de libertad económica. "No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica", dijo.

Por otro lado, el ya citado Martínez de Escobar, representante de Tabasco, se opuso a que la Suprema Corte de Justicia resolviera las controversias que en materia tributaria se suscritan entre los estados y sus Municipios, pues ello

acabaría con la autonomía de los estados, y planteó que las conocieran las legislaturas locales o bien los Tribunales Superiores de Justicia. José Alvarez, por su parte, se inclinó por el planteamiento de la comisión, en cuanto a la fórmula recaudatoria, apoyo que los inspectores estatales revisaran la contabilidad municipal a fin de detectar malversaciones con oportunidad, y convino en que se otorgara al máximo tribunal federal la atribución que se comenta.

Reynoso, a su vez, observó con tiempo que la recaudación por vía municipal debilitaría a los estados, y que la ingerencia de la Suprema Corte "es centralizar; esto es que todos los Municipios tengan una égida en la Suprema Corte". El diputado Andrade se pronunció por la vigorización económica del Municipio con el propósito de que contara con los recursos indispensables para dar impulso a la educación popular, y se sumó a la propuesta de que se le otorgara la citada competencia a la corte. Cepeda Medrano quebró lanzas en defensa del estado y se manifestó por que éste recaudara directamente sus impuestos, y el Municipio hiciera lo propio, para que aquél no sucumbiera. Ese constituyente rechazó también la injerencia de la Suprema Corte.

Medina, con el ánimo de conciliar las distintas propuestas, aportó los siguientes elementos de solución:

A) Deben distribuirse las competencias entre los dos niveles de gobierno; B) Las legislaturas que conocen el proceso presupuestario municipal, deben integrarse de manera que los diputados estén vinculados a los Municipio y velen por los legítimos intereses de éstos, para lo cual los congresos estatales deben ser numerosos, como lo prevenía el proyecto.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

carrancista; C) La intervención de inspectores estatales es lógica dada la inexperiencia recaudatoria de los Municipios y toda vez que el estado tiene interés directo en que se administren correctamente los tributos; y D) Dado que la solidaridad entre 3 poderes estatales frustraría la imparcialidad que debe guiar la resolución de las controversias fiscales que se entablen con los Municipios, procede que éstas sean conocidas por el más alto tribunal federal.

El diputado Lizardi, reanudada la sesión en la que se examinaba la fracción II del artículo 115, con el buen sentido señaló que era necesario que se asegurara que los Municipios manejarían su hacienda, pero que también lo era que se precisara cuáles eran los ingresos que integrarían esa hacienda municipal. Al efecto planteó el criterio que predominaría a la sazón; que cada legislatura estatal, según las circunstancias y peculiaridades de cada caso, fijara las fuentes de los Municipios. Lizardi, además, se opuso a que la Corte conociera las controversias ya mencionadas, porque no tendría información para resolverlas.

Los Municipios deben fijar los arbitrios pero dentro de lo resuelto por las legislaturas y esos órganos colegiados deben ser amplios para evitar cacicazgos, concluyó. Calderón intervino en la discusión, rematando que "el campo económico pertenece a la soberanía del Estado, y sin nosotros somos concientes, si sabemos los ramos hacendarios, debemos rechazar esa idea de que los Municipios se dirijan en sus quejas al poder supremo", y aceptó que las legislaturas locales fijaran las fuentes de arbitrios municipales, y que aprobaran los recursos de los Municipios. Además, pugnó que los estados resolvieran las controversias que nos ocupan. Adelantada la discusión,

Heriberto Jara insistió que la Corte de Justicia conociera de las controversias que se han mencionado, lo que motivó que Calderón dijera " si somos federalistas, respetemos la soberanía del Estado, porque la cuestión municipal se resolvería dentro del mismo Estado. No se trata de la violación de garantías, sino de la organización del Estado ".

Con base en el debate, la votación de la fracción II del artículo 115 por la comisión que revisó el proyecto de Carranza, tuvo este desenlace: 110 por la negativa y 35 por la afirmativa. Teniendo a la vista ese resultado elocuente Jara y Medina propusieron en voto particular una nueva fracción II en la que se precisa la competencia tributaria del Municipio.

" II Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

" 19.- Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

" 20.- Una suma que el Estado integrará al municipio, y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

" 39.- Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios ".

Los dos constituyentes mencionados también presentaron la Asamblea de Quertaro una propuesta sobre el conocimiento de las controversias entre estados y Municipios:

" Si con motivo de los derechos que concede a los Municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura respectiva, quien oír al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo ste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto ".

" Si el conflicto fuere entre la legislatura y el Municipio, conocerá de l el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior ".

" En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad ".

La comisión, a su vez, presentó una nueva redacción de la fracción II, para atender las opiniones vertidas por los diputados:

" II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los trminos que disponga la ley respectiva ".

Después de una apretada pero viva discusión, y una vez que Ugarte propuso una nueva redacción que se manera casi milagrosa daba respuesta venturosa a gran parte de lo planteado (" Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual formará parte de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades "), Jara y Medina y la propia comisión, retiraron sus respectivas propuestas, con lo que se votó la única redacción que subsistía, aprobándose por 88 votos a favor y 62 en contra. Así, el artículo aprobado por la Asamblea de Querétaro quedo como sigue:

" 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

" I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

" II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

" III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

" El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios

donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser electos ni durar en en su cargo más de cuatro años.

" Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

" El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

" En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

" Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriore al día de la elección ".

Veamos ahora otro ámbito municipal: Las comunas en el Distrito Federal. La comisión que conoció la propuesta de artículo 73 de Venustiano Carranza no modificó la fracción VI, en las bases relativas al Municipio, pero Jara presentó un voto particular con el que objeta que en la municipalidad de México no haya un Ayuntamiento de elección popular, sino sólo comisionados designados por el presidente de la República. Planteó el limpio veracruzano que no es razón fundamental para ello que sea municipalidad sea asiento de los Poderes de la Unión, pues con ese argumento tampoco debería haber Ayuntamientos en las capitales políticas de los estados; tampoco lo es la municipalidad de México no posea recursos suficientes,

ya que si las contribuciones idóneas no habrá problema financiero, y si preocupa que exista policía municipal, podría disponerse que ésta dependa del gobernador del Distrito Federal: Así, el ilustre mexicano propuso la siguiente redacción:

" II.- Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, inclusive la municipalidad de México, a la que se dejará el libre funcionamiento como entidad municipal, disfrutando de todas las prerrogativas que la ley señala, y devolviéndole la administración y manejo de los ramos, que indebidamente, han estado bajo la acción directa del gobernador del distrito ".

Al efecto y a interpelación del diputado Silva, el constituyente Machorro Narváez, en su condición de miembro de la comisión dictaminadora, resumió los factores que se ponderaron para que la ciudad de México no gozará de la institución municipal: a) Los poderes nacionales no pueden someterse a la jurisdicción de un Ayuntamiento, tratándose de los ramos que conforme al régimen del Municipio libre configurado por el artículo 115 le corresponden, y b) Se valoraron los conflictos que se suscitaron en el siglo XIX entre el Estado de México cuando esa entidad tenía soberanía sobre el territorio que más tarde sería Distrito Federal.

Una vez más rechazó Jara esos argumentos, Palavicini añadió otro: que a diferencia de las ciudades europeas donde anidó el municipalismo, la capital no es una ciudad autónoma sino que vive de los recursos de los estados y si bien la capital nacional tiene derecho a los contingentes locales, los Municipios de la ciudad de México no lo tienen. Agregó que en la ciudad de México se suyo existe tal pluralidad de autoridades,

que se complicaría más la relación con un Ayuntamiento. Martínez de escobar, quien intervendría más tarde en la discusión del artículo 115, como ya se ha visto, puso el acento en la tradición histórica del municipalismo de la ciudad de México y recordó que el porfiriato, si bien restringió facultades al Ayuntamiento, no se atrevió a acabar con él. El diputado insistió en que el espacio democrático que representa el Municipio libre no puede extinguirse en la capital de la nación. Los constituyentes Cabrera y Rodríguez apuntaron que cuando Carranza se asentó en Veracruz se suscitaron frecuentes problemas entre los funcionarios constitucionalistas y los locales. El diputado Luis Espinoza indicó que no podría sostenerse ante el pueblo que la Revolución mutilaba el derecho de los capitalinos a elegir a sus autoridades.

Después de esa discusión, se aprobaron por unanimidad las fracciones a discusión, incluyendo la vía relativa al Distrito Federal y, dentro de ésta, la primera parte de su base, pero fue rechazada por 90 votos contra 44 la segunda parte del inciso II, motivo del debate para quedar así: Se concede, entonces, facultades al Congreso para legislar, conforme a las siguientes bases, en materia del Distrito Federal y los Territorios:

" VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

18.- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder

subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes.

28.- Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa ".

La Constitución de Querétaro contiene preceptos que rigen aspectos específicos de la vida municipal: el artículo 50 previene que los cargos concejiles serán obligatorios; el artículo 27, fracción VII, dispone que los municipios tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces que requieran para los servicios públicos; el artículo 31, en su fracción II, señala que los mexicanos tienen por obligación acudir los días y horas que los Ayuntamientos fijen para que reciban instrucción militar, y añade, en la fracción IV, que deberán contribuir al gasto público; el artículo 36 impone a los ciudadanos las obligaciones de inscribirse en el catastro municipal y desempeñar cargos concejiles; el artículo 123, fracción XII, obliga a que los centros de trabajo proporcionen terreno para servicios municipales y, en su fracción XXV, se refiere a bolsas de trabajo municipales, y el artículo 130, en el párrafo décimo, señala que los municipios ejercerán vigilancia de los locales destinados al culto religioso. (6)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD, *La Reforma del Estado Desde Abajo, I Parte, Historia y Diversidad del Municipio en México, 1993, p. 1*

(2) *Idem. p. p. 2-5*

(3) *Idem. p. p. 6-11*

(4) RUIZ Massieu José Francisco, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1990, p. p. 28-39

(5) *Idem. p. 39*

(6) *Idem. p. p. 40-51*

SUMARIO

*CAPITULO OCTAVO
EL GOBIERNO MUNICIPAL*

- 8.1. EL Ayuntamiento.*
- 8.1.1. Integración.*
- 8.1.2. Instalación.*
- 8.1.3. Organización.*
- 8.1.4. Funcionamiento.*

CAPITULO OCTAVO
EL GOBIERNO MUNICIPAL

8.1. EL AYUNTAMIENTO.

8.1.1. INTEGRACION

Por disposición Constitucional el Ayuntamiento es el Organó de Gobierno Municipal, que tiene la característica de ser electo popularmente para un período de 3 años.

La Constitución Política para el Estado de Guanajuato dispone en su artículo 108 que los Ayuntamientos se componrán de un Presidente Municipal y del número de Sindicatos y Regidores que determine la Ley Orgánica, sin que su número total sume más de 15 ni menos de 6. Agregando que por cada Sindicato y Regidor Propieterio, se eligirá a un Suplente.

El artículo 109 de la Constitución Local dispone también que para la elección del Presidente Municipal y de los Sindicatos será aplicable el principio de mayoría relativa; en tanto que para los regidores el principio de representación proporcional en los términos de la Ley electoral respectiva.

Para ser miembro de un Ayuntamiento en el Estado de Guanajuato, la Constitución exige los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano guanajuatense y no haber sido condenado por delito grave del orden común.

II.- Tener 21 años cumplidos al día de la elección y,

III.- Tener cuando menos un año de residir en el lugar en donde deba desempeñar el cargo, al tiempo de la elección (Art. 110).

Agregando que algunas personas tiene impedimento para ser miembros de un Ayuntamiento, en los siguientes casos:

I.- Los militares en servicio activo o ciudadanos con mando de fuerza en el Municipio donde deba efectuarse la elección, ni el secretario y tesorero del Ayuntamiento, a no ser que se separaron de sus cargos cuando menos con 90 días de la elección:

II.- Los que sean ministros de algún culto religioso y,

III.- Los integrantes de los Organismos Electorales en los términos de la Ley de la materia.

Ahora bien, dispone la Constitución Local, que los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores electos popularmente, durarán en su encargo 3 años y no podrán ser reelectos para el mismo cargo en el periodo inmediato. Los Síndicos y Regidores Propietarios no podrán ser electos como Suplentes para el periodo inmediato, pero estos si podrán ser Propietarios, siempre y cuando no hayan ocupado el cargo ni aún temporalmente. Todos los cargos son irrenunciables e

inexcusables, salvo por causa justificada a juicio del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente. Una vez electos se reuniran para iniciar sus actividades el día 1o de enero del año en que inicie su ejercicio. Siendo la sede del Ayuntamiento la Cabecera Municipal y solo por decreto del Congreso del Estado y por razones de convivencia pública, podra trasladarse a otro lugar pero siempre de su territorio respectivo.

8.1.2. INSTALACION.

Respecto a la instalación del Ayuntamiento, cada Municipio tiene sus propias reglas en su Reglamento Interior solo en vía de ejemplo nos referiremos al de Celaya, Gto.

En efecto, el Reglamento Interior para el Municipio de Celaya, Gto., dispone en sus Arts. 2, 3, 4, 5, 6, y 7, respecto a la instalación lo siguiente.

El día 1o de enero del año en que inicie su ejercicio los miembros electos del nuevo Ayuntamiento, se reuniran en el lugar y hora fijados por la convocatoria expedida por el Presidente Municipal y celebrarán sesión solamente para la toma de posesion del cargo de protesta por este y los demás miembros de Ayuntamiento.

La sesión solemne inicia en el lugar y hora señalada en la Convocatoria se le da lectura a la declaratoria de la Legislatura, relativa a la integración del Ayuntamiento; acto seguido rinde la Protesta Constitucional el Presidente Municipal electo, ante la ciudadanía celayense presente y dice:

" Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la del Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica Municipal y las Leyes y Reglamentos que de ella emanen, así como las resoluciones del Ayuntamiento y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente del Municipio de Celaya, Gto., que el pueblo ha conferido, para bien y prosperidad del Municipio; y si no lo hiciere que el pueblo me lo demande"

Acto seguido ante el Presidente Municipal los Síndicos y Regidores presentarán la protesta de la siguiente manera: "Protestamos guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica Municipal y las Leyes y Reglamentos que de ellas emanen, así como nuestros acuerdos y decisiones, los actos de quien los ejecute y desempeñar leal y patrióticamente el cargo que el pueblo nos ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad del Municipio".

A lo anterior, el Presidente Municipal dirá:

" Si así no lo hicieren que el pueblo de Celaya os lo demande "

Concluida la toma de posesión y protesta del cargo, el Presidente Municipal dirigirá un mensaje a la ciudadanía.

En la misma sesión solemne, el Presidente Municipal, en uso de sus facultades propone al Secretario del Ayuntamiento y Tesorero Municipal para la aprobación en su caso por parte del Ayuntamiento. De ser posible también hará lo mismo con los Funcionarios que estime pertinente. Nombramientos que se

acuerdan por mayoría de votos. Procediendo a tomarles la protesta de Ley por parte del Presidente Municipal y aquellos a tomar posesión de su cargo; levantandose el acta de recepción-entrega de sus oficinas correspondientes; remitiendose un tanto al Presidente Municipal y otro al Secretario del Ayuntamiento con objeto de que éste informe al Ayuntamiento los pormenores de éstos actos, en la próxima sesión.

En esta sesión y en las siguientes, el Presidente Municipal, ocupará la parte central del presidium colocandose, a su izquierda el Secretario del Ayuntamiento; a la derecha los Síndicos y después los demás Regidores a ambos lados.

8.1.3. ORGANIZACION.

Una vez instalado, el Ayuntamiento nombrará a los integrantes de las Comisiones, que tendrán la obligación de vigilar y mejorar el ramo de la Administración que se les encomiende.

El Secretario del Ayuntamiento asentará en el acta de la primera Sesión, los nombres de los Síndicos y Regidores asignados en las Comisiones. Cada Ayuntamiento tiene precisados el número y la denominación de cada Comisión, y solo a Guisa de ejemplo mencionamos las que corresponden al Municipio de Celaya, Gto., mismas que se encuentran consignadas en el artículo 9 del Reglamento Interior del Ayuntamiento, estas son las siguientes:

COMISIONES

- 1.- Hacienda Municipal.
- 2.- Gobernación, Reglamentos y Regulación Urbana.

3. - Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad y Bomberos.
4. - Salud Pública, Agua Potable y Alcantarillado.
5. - Asistencia Social, Educación y Recreación.
6. - Obras Públicas, Promoción de Obras, Calles, Pavimento y Nomenclatura.
7. - Alumbrado Público, Limpia y Recolección de Basura y Parques y Jardines.
8. - Mercados, Abasto y Rastro.
9. - Bienes Municipales, Estacionamientos Públicos y Panteones.
10. - Fomento Agropecuario, Industrial, Turístico y Zona Rural.
11. - Deportes.

De acuerdo al mismo Reglamento Interior, estas comisiones pueden ser unitarias o conjuntas, permanentes o temporales y específicas concretas; donde los Comisionados y también las Comisiones solo pueden ser cambiadas por mayoría de votos de los miembros del Ayuntamiento, después de oír a los integrantes de la Comisión respectiva.

La tarea principal de los Comisionados será la de emitir dictámenes sobre el estudio real del ramo el de la Administración que les corresponde y proponer las mejoras que sean necesarias; así como mantener una vigilancia permanente para un servicio público más eficiente.

La misión de los Comisionadas deberá sujetarse al Plan de Gobierno Municipal y a las bases del Presupuesto de Egresos, vigilando siempre que se cumplan las obligaciones señaladas en el Reglamento para cada Dirección y Dependencia relacionada con

la Comisión respectiva, deviendo la Presidencia facilitar los recursos necesarios para su buen desempeño.

Las Comisiones que se nombren tendrán las atribuciones que el propio Ayuntamiento determine.

8.1.4. FUNCIONAMIENTO.

El Ayuntamiento, como Órgano de Gobierno Municipal funciona a base de Sesiones. Estas por disposición del artículo 12 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato son públicas y solo por excepción podrán ser secretas cuando existan causas que así lo justifiquen.

Los asuntos que se sometan a consideración del Ayuntamiento son resueltos por mayoría de votos de sus miembros, salvo en aquellos casos donde la Ley exige una mayoría especial; en caso de empate el Presidente Municipal tiene vot de calidad; las resoluciones se denominan acuerdos y son válidos cuando exista quorum legal para ello, que equivale al 50 % más 1 del total de sus miembros. Lo anterior de conformidad legal antes mencionado.

Igualmente agrega la Ley en cuestión que para el caso de que a una Sesión de Ayuntamiento no asista la mayoría, se deberá citar a una nueva sesión, la cual será válida con el número de miembros del Ayuntamiento que asistan, a menos que en ella deban trayarse asuntos que requieran una mayoría especial, entendiéndose por esta las dos terceras partes del total de sus miembros.

Respecto al número de sesiones del Ayuntamiento, éste sesionará el número de veces que se exijan en su Reglamento Interior, pero nunca podrán ser menos de dos al mes. De cada sesión se levantará una Acta en Libro Especial en la cual constarán los asuntos tratados y los acuerdos tomados.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanaajuato prevee que, respecto de su funcionamiento, si algo no está previsto en la misma, se estará a las disposiciones de su respectivo Reglamento Interior y en el último de los casos a lo que acuerde las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

SUMARIO

CAPITULO NOVENO

LA REALIDAD MUNICIPAL Y LA NECESIDAD DEL CAMBIO JURIDICO

- 9.1. *Aspectos Introdutorios.*
- 9.2. *La Centralización Económica de la Luz del Nuevo Artículo 115 Constitucional.*
- 9.3. *La Centralización Administrativa y el Nuevo Artículo 115 Constitucional.*
- 9.4. *La Centralización Política y el Nuevo Artículo 115 Constitucional.*
- 9.5. *Fortalecimiento Municipal.*

CAPITULO NOVENO

LA REALIDAD MUNICIPAL Y LA NECESIDAD DEL CAMBIO JURIDICO

9.1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS.

Con la reforma al artículo 115 constitucional se cumplió la primera etapa de la reforma municipal. Dicha reforma consiste de tres diversas etapas. La primera de ellas, fue precisamente la reforma del artículo 115 constitucional, realizada en Febrero de 1983. La segunda etapa realizada en 1984, consistió en la incorporación de las nuevas atribuciones que señalaba el artículo 115 constitucional en las constituciones y leyes orgánicas de las entidades federativas. Al respecto, podemos señalar, que aunque todos siguieron el mismo espíritu de la reforma, lo regularon de manera diversa. Algunas constituciones de los estados sólo se limitaron a hacer una copia textual del artículo 115 constitucional, otras ampliaron el sentido de la reforma.

La tercera etapa, en la que se encuentra ahora la reforma municipal, es probablemente la más importante consiste en incorporar las nuevas atribuciones de los municipios en los ordenamientos y reglamentos que rigen su propia vida municipal. Debemos aceptar que se ha avanzado en este sentido, sin embargo, es necesario hacer un esfuerzo adicional para darle plena vigencia a la reforma municipal. Nuestra propuesta que constituye una ponencia personal y que representa la parte

esencial de esta tesis profesional va encaminado a dicho propósito.

Conviene aclarar, que si bien para nuestro estudio nos interesa la reforma municipal en su aspecto global, ante la imposibilidad de hacer un estudio completo de las tres etapas, por las que ha atravesado dicha reforma, pretendemos sólo hacer mención de los cambios fundamentales que se originaron como consecuencia de la reforma al artículo 115 constitucional, con la finalidad de que dicho análisis sirva de marco a la propuesta de reformas que en lo personal sugerimos en esta investigación.

9.2. LA CENTRALIZACION ECONOMICA A LA LUZ DEL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Independientemente de todos los conceptos de autonomía, independencia y libertad que se hayan discutido en el seno de constituyente de Queretaro así como de las incidencias políticas que se hayan dado a lo largo de las nuevas reformas al artículo 115 Constitucional pretendemos ubicarnos en los conceptos vigentes del " aquel " y " ahora ", con el fin de que todos estamos en posibilidad de sentir la realidad municipal que a todos nosotros nos toca vivir en este preciso momento.

En tal virtud, resulta irrefutable la existencia de una total falta de autosuficiencia económica para resolver los problemas más elementales de los cuarenta y seis municipios que integran el Estado de Guanajuato y que falta de autosuficiencia económica deriva necesariamente en la merma de la autonomía política.

La debilidad del Municipio no solamente de Guanajuato, sino de México, se debe en gran parte, ala insuficiencia financiera, y a su debilidad organizativa, tanto para cubrir los servicios públicos básicos como para tener una mayor ingerencia en el desarrollo nacional. Es por ello que resulta fundamentalmente fortalecer a la hacienda municipal tanto en el aspecto financiero como administrativo.

9.2.1. FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

Dicho fortalecimiento implicaba varias cuestiones una de ellas, sin duda, muy importante, era definir de manera concreta y clara los ingresos a que tiene derecho el Municipio. El artículo 115 Constitucional de 1917 había concedido tal atribución a las legislaturas de los estados es por ello que hoy en día resulta toda una inovación que, sin duda, responde a la idea de fortalecer a la instancia municipal, el asignarle de manera clara al Municipio los ingresos que integraran su Hacienda.

En la Fracción IV del multiplicado artículo se señala de manera precisa los ingresos que integran dicha hacienda.

Dentro de tales ingresos cabe señalar con particular atención la referencia hecha a las contribuciones que por concepto de la propiedad inmobiliaria podrán percibir los Municipios. Asimismo, faculta a los Municipios para realizar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relativas con la administración de dichas contribuciones esto se explica ya que muchos, si no es que la mayoría de los Municipios, gestionen aun la capacidad administrativa para hacerse cargo de estas nuevas facultades.

que la mayoría de los Municipios, gestionen aun la capacidad administrativa para hacerse cargo de estas nuevas facultades. Sin embargo la situación ahora resulta muy distinta ya que, la facultad de cobrar dichas contribuciones se señala expresamente en favor de los Municipios. esto no nos debe de conducir al error de afirmar que la propiedad inmobiliaria es ahora fuente tributaria " exclusiva " de los Municipios ya que toda contribución que recaiga sobre dicha propiedad o alguna de sus manifestaciones es necesariamente Municipal.

Para algunos autores nada hay que limite en la disposición Constitucional la facultad del congreso de la Unión para establecer dichas contribuciones con base a la fracción VII del artículo 73 Constitucional. Sin embargo la facultad impositiva de los Estados si se encuentra expresamente limitada. éstos no podrán establecer gravámenes sobre dicha propiedad para abrir gastos estatales.

Señala Fracción IV del citado artículo lo que serán considerados ingresos de los Municipios de los servicios públicos a su cargo.

Aquí aparece otra insinuación, ya que señala de manera expresa cuales son los servicios públicos mínimos que debe de presentar el Municipio. esto es de una trascendencia fundamental, ya que con ello se delimita una área de competencias mínima, a nivel constitucional, a favor del municipal. Se crea de ésta manera un tercer nivel de competencia disminuido, pero a nivel de competencia al fin y al cabo, dichos servicios públicos, podrán ser incrementados por las Legislaturas de los estados en base a la capacidad administrativa y financiera de los Ayuntamientos.

Para completar las medidas fortalecedoras de la Hacienda Municipal, el artículo 115 en su Fracción II, señala que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Es aquí donde encontramos una grave incongruencia jurídica que motivó nuestro trabajo de Tesis y que más adelante expondremos con toda amplitud.

Por último se señala que serán las Legislaturas de los Estados las que aprueben las Leyes de ingresos de los Ayuntamientos, siendo estos últimos los que aprueben los presupuestos de egresos.

9.2.2. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

Se ha comentado con insistencia que la falta de capacidad financiera de los Municipios se debía en gran parte a la centralización Fiscal por parte de la Federación, la que captaba la mayor parte de los ingresos fiscales nacionales y que luego era ella la que les distribuía a su antojo. También advertimos que esa influencia había ya comenzado a revertirse sobre todo a partir de la Ley de coordinación fiscal de 1980.

La coordinación fiscal creo, para fortalecer las haciendas locales, un sistema de participaciones a partir de 1980, con un enfoque diverso del que se venía manejando, éste es, con la idea de compartir con los estados y Municipios el rendimiento de la recaudación federal total, proveniente de impuestos y de los hechos de la extracción de hidrocarburos y de minería. Todo esto a cambio de que las entidades se autolimitasen en materia tributaria derogando o suspendiendo

aquellos gravámenes en que había múltiple tributación que la incidía desfavorablemente sobre la economía nacional y regional.

Se penso así que, frente al ideal de autonomía financiera total, lo importante para el Municipio era su fortalecimiento dentro del esquema fiscal urgente a nivel nacional.

Apartir de las reformas al artículo 115 Constitucional, los Municipios tienen derecho expreso a recibir las participaciones federales acordadas en la Ley de coordinación fiscal.

Las participaciones federales representan para el Municipio, en muchos casos, alrededor del sol. de sus ingresos totales, teniendo un peso específico evidente.

La Federación cubre, por conducto de los estados, las participaciones a los Municipios que se entregan a través de tres fondos: el general, el financiero complementario y el de fomento municipal, corresponde sobre los dos primeros a todos los Municipios del país como mínimo el 20 % de las que perciben los estados y el 100 % del grado de fomento Municipal.

¿ Para que nos hemos referido a dicha Ley de coordinación fiscal ? lo hemos hecho para señalar que si bien es cierto que ha existido por muchos años una centralización fiscal por parte de la federación en detenimiento de las entidades federativas y de los Municipios es menos cierto que dicha centralización comienza a disminuir y en gran medida esto se debió a la Ley de Coordinación Fiscal. Dicha Ley sugirió ante la necesidad de ordenar la recaudación nacional, ya que era

inconveniente seguir permitiendo doble y hasta triple gravámen sobre una misma fuente. esto no solo iba en deterioramiento de la recaudación total, sino sobre todo del contribuyente. Es así como, de manera concentrada, la federación y las entidades federativas convinieron en este nuevo sistema de las participaciones federales. Un sólo gravámen sobre una misma base y luego la repartición entre las entidades federativas y los Municipios de la recaudación total nacional.

Es así como la materia fiscal se ha ido ordenando paulatinamente reanudando en beneficio no sólo de la nación federativa y de los Municipios en particular por ello, resulta de particular importancia la nueva disposición del artículo 115 que señala como derecho expresar de los Municipios el recibir las participaciones federales con arreglo de las bases, montos y plazos que señalan las legislaturas locales.

El artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que la federación deberá entregar dichas participaciones a los Municipios por conducto de los estados, éstos deberán entregarlas dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que lo recibieron, dando lugar el retraso a pago de intereses. también señala que las participaciones son cubiertas en efectivo y no en obra. Es así como el artículo 115 Constitucional dio respuesta a la necesidad de fortalecer la hacienda municipal definiendo cuales serian sus ingresos mínimos a que tiene derecho del Municipio. De esta manera la fortaleza financiera del Municipio comienza a hacerse realidad.

No es ésta la única ni la mejor solución para que el Municipio supere su insuficiencia financiera, señalaremos más adelante cual es a nuestro juicio, una de las medidas

fundamentales. Sin embargo, mayores ingresos provenientes de la federación, adicionales contribuciones derivadas del impuesto predial y de los ingresos provenientes de los servicios públicos contribuirán sin duda a que el Municipio pueda cumplir con la misión que tiene encomendada. (1)

9.3. CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

La centralización administrativa surgió como consecuencia de la centralización política y financiera y, en general, de la centralización económica. Nuestro sistema federal fortaleció de manera muy especial a la administración pública federal. Hoy en día dicha administración cuenta ya con un aparato organizado y razonablemente eficiente que contribuye a resolver los problemas a que se enfrenta. Las administraciones estatales, por su parte, han adquirido gradualmente un nivel mínimo adecuado de eficiencia y productividad. Sin embargo, son las administraciones municipales las que se encuentran apenas en pleno proceso de formación. No existe instituciabilidad aún en dichas administraciones. Cada que entra una nueva administración, tiene que iniciar por completo el proceso de aprendizaje que, una vez concluido, coincide también con la terminación del periodo para el que fue elegida

Una administración con estas características no puede contribuir a la mejoría de las condiciones de vida de su población. Se trata así de una administración muy pobre, no sólo en el sentido económico, sino también en el sentido político y técnico. Es por ello fácil comprender que las administraciones locales hayan sido absorbidas muchas veces tanto por los

gobiernos de las entidades federativas, como por el de la federación.

En nuestro concepto son tres los factores principales que contribuyen a la deficiencia de la administración municipal: 1) la pulverización municipal; 2) la corta duración del período de gobierno municipal; y 3) la falta de capacitación administrativa de los servidores públicos municipales.

En relación con el primer factor, la pulverización municipal, se debe a cuestiones de tipo geográfico, político y, sobre todo, a razones de tipo cultural; y también a lo difícil que resulta tratar de fusionar a los municipios ya que la gente considera dicho acto como un atentado contra su integridad personal. Es por ello que el artículo 115 Constitucional, prevee la imposibilidad fáctica de fusionar diversos municipios, si permite la asociación de diversos municipios de un mismo Estado, y para la prestación de servicios públicos. Con ésto, se pretende inducir la formación de una administración pública municipal, más de acuerdo con las necesidades y posibilidades de los municipios. Existen municipios en México, especialmente en las capitales de los Estados, que tienen una administración municipal suficiente para atender sus necesidades básicas. En muchos otros casos, la administración no tiene ni los recursos, ni la capacidad técnica para resolver las necesidades más elementales. La asociación es sólo un paso para crear administraciones más eficientes.

En relación a la duración del período de la administración municipal, en este sentido se puede pensar que en lugar de ampliar dicho período, deberíamos pensar en hacer una mejor utilización de dicho tiempo así como también aprender a

continuar las obras de las administraciones anteriores. En la medida en que la Administración Municipal se institucionalice, ahorrándose así un tiempo considerable en el aprendizaje del manejo de la cosa pública. Es por ello que, a menos que se pruebe que el período de tres años es absolutamente insuficiente para realizar los planes básicos de desarrollo de la administración municipal, no se aconsejaría por lo tanto que se ampliara el período; más bien diría que habrá que aprender a trabajar con mayor eficiencia y empeño.

Por último, en relación con la capacidad administrativa de los servidores públicos municipales, grandes esfuerzos se están haciendo al respecto. La capacidad es principalmente un problema de educación. Por ello resultará de primordial importancia atender el problema educativo de nuestro país con la mayor seriedad posible. Sin embargo, sus avances son a largo plazo y necesitamos ver avances en la administración municipal de manera más rápida. Por ello y por muchas razones más fué creado a principios del sexenio el Centro Nacional de Estudios Municipales, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Su misión, en un principio, consistió en fomentar una nueva actitud municipalista tanto dentro de la administración pública federal, como dentro de los gobiernos de los Estados. Paso seguido fue la creación de los Centros Estatales de Estudios Municipales, dependientes de los gobiernos de las entidades federativas. Esta nueva organización ha sido un factor fundamental en este nuevo movimiento municipalista y descentralizador que vive nuestro país. El Centro Nacional de Estudios Municipales tiene como función principal poner en contacto a los municipios y a sus administraciones con el gobierno federal y a sus distintas dependencias para que se conozcan, para que intercambien ideas, para que se asistan. De

esta manera se logra un contacto directo entre la administración municipal, local y federal que redunde en una mejor coordinación interinstitucional.

Según se ha podido apreciar, los Centros Estatales de Estudios Municipales tienen ahora, en esta tercera etapa de la reforma municipal, la misión de capacitar a las administraciones municipales. Existe conciencia de la importancia de la capacitación y se están realizando los mayores esfuerzos posibles. Se han creado manuales en donde se explica de manera sencilla y clara las funciones básicas de la administración y los métodos necesarios para llevarla a cabo. Se ha elevado a rango constitucional la posibilidad de realizar convenios entre la federación y las entidades federativas, así como de éstas con los Municipios. Dichos convenios pueden resultar una herramienta útil en la capacitación de las administraciones municipales. De nada sirven mayores ingresos, de nada sirven mayores facultades y una ampliación del área de competencia de los Ayuntamientos si no tienen una administración capacitada para enfrentar estos nuevos retos. Es en el área de la capacitación administrativa donde debemos redoblar esfuerzos.

9.3.1. CENTRALIZACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO.

Existe una centralización de planes de desarrollo por parte de la federación. Esta situación es probablemente una de las que más ha cambiado a raíz de la reforma al artículo 115 Constitucional y especialmente de los artículos 25 y 26 del mismo ordenamiento legal.

El artículo 115 Constitucional en su fracción IV señala que:

" Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano;... "

El artículo 25 señala que:

" Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que esta sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege a esta Constitución... "

Por su parte el artículo 26 señala que:

" El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. "

En estos artículos se establece de manera clara, por un lado, la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, y, por el otro, la creación del sistema nacional de planeación.

Es así como, a nivel constitucional, se funda todo el sistema de planeación democrática del cual han derivado, a nivel federal, el Plan Nacional de Desarrollo y diversos planes

sectoriales; a nivel estatal, se han creado los planes Estatales de Desarrollo, y a nivel municipal, existen también varios Planes Municipales de Desarrollo.

Esta última etapa no está aún generalizada en toda la República; mucho influye en este sentido la visión progresista de los gobiernos de las entidades federativas y de los propios Municipios.

Revisando de manera somera las constituciones de los estados, podemos apreciar que son muy pocos los que en el texto Constitucional le reconocieron al Municipio la categoría del promotor del desarrollo de su comunidad y, con ello, la facultad de crear planes de desarrollo municipales. Esto no quiere decir que no aparezca dicha facultad en las leyes orgánicas respectivas.

Un ejemplo digno de mencionar es la Constitución del Estado de Sonora.

En su artículo 136 del capítulo intitulado "Ambito de Competencia de los Municipios", que señala:

" Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

I. En el ámbito de su competencia, promover e inducir el desarrollo económico, social, político y cultural y el bien estar de los habitantes, conforme a los principios de justicia y seguridad jurídica y a los planes y programas de gobierno municipales.

II. En el marco del sistema estatal de planeación, conducir la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, al que estarán sujetas las funciones y actividades del Ayuntamiento y la administración pública municipal e inducir y concertar las representaciones de los sectores social y privado las acciones a realizar para su elaboración y ejecución... "

También las Constituciones de los Estados de Guanajuato, Tabasco y Zacatecas, regulan de manera expresa las facultades de los Ayuntamientos para formular sus planes municipales de desarrollo.

Si bien, como ya se dijo, esta práctica no está aún generalizada, los primeros pasos han sido muy importantes.

Esta nueva facultad de los Ayuntamientos será un acicate importante para procurar tener una administración más eficiente y productiva. La capacitación jugará aquí, también un papel muy importante.

La materia municipal es excesivamente amplia, cada área amerita un estudio profundo, a fondo. Sin embargo, de esta manera se cree haberse referido a los aspectos fundamentales sobre la centralización económica y sobre las medidas tomadas por el artículo 115 Constitucional al respecto. Pasemos ahora a la centralización política y a sus aspectos fundamentales. (2)

9.4. LA CENTRALIZACION POLITICA Y EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

La centralización económica por parte de la federación contribuyó, de manera importante, a que el Ayuntamiento careciera de los recursos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de su población. Esto derivó de una pérdida de la capacidad de gestión del Ayuntamiento y, por lo mismo, en la pérdida de su capacidad política de la organización de la comunidad. Sin embargo, esta falta de poder político por parte del Ayuntamiento también contribuyó a su falta de poder económico. Es un círculo vicioso; para salir de él, hace falta contrarrestar ambas tendencias: la centralización política y la centralización económica. Sobre la primera hemos visto los cambios propuestos por el artículo 115 Constitucional y por las Constituciones de las Entidades Federativas. Sobre la segunda, dicho artículo también planteó innovaciones.

9.4.1. DESAPARICION Y SUSPENSION DE LOS AYUNTAMIENTOS.

A lo largo de la historia municipal, hemos visto la manera cómo los gobiernos de los Estados han invadido la esfera de competencia de los Municipios llegando a extremos incluso, de destituirlos y desaparecerlos a su libre antojo. Contra esto, reaccionó el artículo 115 y en su fracción I, párrafo tercero, precisó el proceso que deberán seguir las Legislaturas de los Estados para suspender o declarar desaparecidos a los Ayuntamientos, así como para revocar el mandato de alguno de sus miembros. Es de esta manera como se garantiza a nivel constitucional el derecho de audiencia por parte de los miembros del Ayuntamiento.

Si bien dichos procedimientos estaban ya consignados en la mayor parte de las Constituciones Locales, lo que la reforma persigue es establecer uniformidad de los criterios aplicables y así superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un Estado de derecho como el nuestro.

9.4.2. REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS.

Con motivo de la reforma política de 1977, el artículo 115 Constitucional, en su parte relativa introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos en los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes. Tal reforma formaba parte de la reforma política que buscaba entonces ampliar la participación de los partidos políticos minoritarios en el proceso electoral, ya no sólo a nivel federal y estatal, sino también a nivel municipal.

Debido a la dispersión territorial que sufren nuestros Municipios, eran muy pocos los que en función de su población ejercían la representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos. Al mismo tiempo, muchas Constituciones Locales disminuyeron el requisito de población por debajo de los trescientos mil habitantes que exigía la Constitución General de la República.

Fue por ello que la reforma municipal de 1982 consideró necesario levantar esa barrera constitucional y

reflejar la situación que prevalecía en muchos Estados de la República.

Es así como en la fracción VIII del mencionado artículo se señala que: " Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios ".

Dicha reforma tiene un alto contenido político ya que fortalece la participación plural en una sociedad plural. De esta manera no sólo se fortalece a la institución municipal, sino que fortalece a la democracia.

9. 4. 3. FACULTAD REGLAMENTARIA.

El párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 faculta a los Ayuntamientos para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los Reglamentos, Circulares y demás disposiciones administrativas de carácter general.

Esta es, tal vez, una de las facultades más importantes otorgadas al nuevo Municipio. Además de reconocerle su personal ideal jurídico y el libre manejo de su hacienda, se le proporcionan las herramientas para aumentar sus facultades políticas y administrativas. El Municipio tiene así, ahora los medios y los instrumentos para ejercer el verdadero gobierno de su comunidad. Posee ahora la facultad reglamentaria, a través de la cual no sólo ordenará la administración municipal, sino encauzará la participación ciudadana a través del derecho. Por medio de dichos reglamentos, regulará también la prestación de sus servicios públicos, conformando de esta manera, el área de su competencia. Si la libertad es un bien anhelado por todos los

hombres, también éstos deben anhelar la regulación de la misma así como de su protección. La facultad reglamentaria en manos del Ayuntamiento garantiza la participación de la comunidad en la protección de su propia libertad. La ley se convierte así en el instrumento de cambio que protege y encauza la vida municipal.

Con estos comentarios, se cree haber hecho referencia a los aspectos más importantes del reformado artículo 115 Constitucional. Lo dividimos, para su análisis, en sus aspectos económicos y políticos, aunque se ha señalado ya que dicha división no puede existir en la realidad de manera tajante, pues ambos factores son absolutamente interdependientes. Si la centralización económica contribuyó a la centralización política de manera importante, también sucedió de manera inversa. La pérdida del poder político por parte del Municipio también trajo como consecuencia la pérdida del poder económico del mismo. Es por ello que la iniciativa y posteriormente el artículo 115 Constitucional, prevé medidas correctivas tanto del aspecto político, como del aspecto económico.

La reforma municipal ha empezado a rendir sus primeros frutos. El Municipio mexicano se ha fortalecido, se esta fortaleciendo como el verdadero gobierno de la comunidad básica. El Municipio comienza ha transformarse, en algunos casos, de manera vertiginosa y en otros de manera menos rápida. Existe un ambiente de confianza, de optimismo entre los presidentes municipales de la mayoría del país. Aprecian que, a partir de la reforma, el Municipio ha adquirido el papel no sólo de verdadero gobierno de su comunidad, sino de promotor del desarrollo de la misma. En algunas de las reuniones de presidentes municipales uno de dichos presidentes comentó que eran considerados gentes

de " pantaloncillos largos", queriendo significar con esto, que eran tratados ya con el respeto que su investidura y representación exigían. El flujo de recursos adicionales, así como la mejora de la administración municipal, han contribuido a que el Municipio, se convierta en el verdadero gestor de su comunidad, recuperando de esta manera su prestigio ante la misma. Los Municipios hoy en día coordinan de manera más amplia cada día las acciones ciudadanas y fomentan la participación de la misma en el planteamiento de sus problemas más apremiantes, así como en la solución compartida de los mismos.

El panorama esta cambiando, la sociedad se está transformando, las soluciones son cada vez más democráticas; el Municipio está contribuyendo ya a la democratización integral del país. El Municipio está comenzando a ocupar la posición que le corresponde dentro de nuestro sistema federal, el Municipio está fortaleciendo así también al Estado Mexicano.

9.5. FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

Es cierto que a partir de las reformas al artículo 115 Constitucional estamos viviendo una nueva etapa del municipalismo en México, así como una vigorización de nuestro sistema federal. Sin embargo, el proceso de centralización en México y sus consecuencias, son de tal gravedad que no basta con las reformas constitucionales para revertir una tendencia que lleva ya muchos años. Más que el simple cambio jurídico, se necesita un cambio de actitudes, tanto a nivel nacional como a nivel local. Lo que necesitamos es fomentar la participación ciudadana, hacer conciencia de que la voluntad de los hombres es necesaria para transformar el mundo que nos rodea.

La reforma constitucional de 1983 es un paso fundamental en la descentralización de la vida nacional, con tribuye sin duda al fortalecimiento de la institución municipal y de igual manera a nuestro sistema federal.

México, país altamente centralizado, necesita de manera decidida impulsar el proceso descentralizador y a nivel nacional y ésto se lograría al fortalecer nuestra democracia, así como, el interés de todo el pueblo en una medida que redundará en beneficio del mismo pueblo.

Si a nivel nacional es el fortalecimiento de nuestra democracia la medida adecuada para descentralizar los procesos económicos y políticos, con mucha mayor razón esta medida resulta indispensable a nivel municipal. Democratizar para descentralizar y descentralizar para democratizar. Todos los conceptos planteados en esta tesis son absolutamente interdependientes, se contienen mutuamente.

9.5.1. ¿ COMO DEMOCRATIZAR AL MUNICIPIO, Y POR QUE ?

El Municipio mexicano se encuentra contenido dentro de nuestro Estado Federal: Más del ochenta por ciento de los mexicanos viven en municipios disminuidos, tanto política como económicamente. Esto quiere decir que dicha población depende para la satisfacción de sus más elementales necesidades, de organizaciones estatales deficientes; esto va en detrimento del nivel de vida de la mayoría de los mexicanos, ¿ no sólo el aparato central resulta inadecuado y obsoleto para resolver dichas necesidades, sino que de igual manera resulta inadecuado el aparato periférico: llámense gobiernos locales o gobiernos municipales ? La función principal del Estado, que es procurar

el bien comun público, resulta inalcanzable a consecuencia del proceso de centralización. Los conflictos sociales se potencializan y con ello los procesos democráticos se ven en peligro. ¿Cómo enfrentar tan grave situación? Precisamente de la manera contraria, descentralizando, democratizando, fortaleciendo de esta manera el aparato estatal para que cumpla con su cometido.

La centralización es un fenómeno de poder, se centraliza el poder económico y el poder político en unos polos de desarrollo y se deja a la periferia sin poder, hacer nada.

El poder, factor de transformación social, no se otorga, se gana, se adquiere todos los días un individuo puede adquirir poder de dos maneras diversas, uno sería el que otro le delegara parte de su poder, el otro sería que el mismo creara su propio poder. En el primer caso el poder del individuo dependería de la benevolencia del que se lo delegó, dicho poder sería demasiado endeble. El segundo caso, el poder así mismo generado, no depende de la gracia de nadie, sino del generador mismo del poder. Así creemos que puede suceder en el municipio mexicano, no se espera a que el poder le sea delegado por la federación o por la entidades federativas, porque sería entonces condenarlo a que perdiera dicho poder, cuando aquellos así lo dispusieran. Más bien procuremos crear las propias condiciones para que el Municipio genere su propio poder, tanto económico como político. De esta última manera el poder propio del Municipio tendrá que ser así reconocido por todos. Algunos piensan que para generar poder político se necesita, necesariamente poder económico y viceversa. También se dice que para generar poder económico habrá que contar antes con capital. Esto nos llevaría al absurdo de afirmar que para buscar riqueza

habría antes que ser rico. Si en los individuos ésto no es del todo cierto, por lo que se niega aceptar que así lo sea en el caso de la institución municipal.

El Municipio debe generar su propia riqueza y su propio poder apartir de los elementos de que dispone. Existen Municipios con recursos naturales abundantes y otros con recursos de la misma naturaleza casi nulos. Sin embargo todos los Municipios en México, comparten un activo en común; éste es su población, único elemento capaz de generar riqueza en el mundo. Con el elemento humano se puede todo, sin él nada. Pero el elemento humano desorganizado, es una masa inútil. Para que el hombre genere riqueza es necesario que se organice y en esto consiste la medida principal, para que nuestro Municipio genere su propio poder. La organización de la comunidad. Es aquí donde debe poner lo mejor sí, la institución municipal, que por ley es la encargada de encauzar y coordinar los esfuerzos de la comunidad. En esto consiste precisamente la democratización de la sociedad. Si por democracia entendemos la participación del mayor número de personas en la formación de la voluntad general, en el ámbito municipal democratizar consiste en hacer participar a la ciudadanía en el planteamiento de sus problemas, en el diseño, de las estrategias para enfrentarlos, en la ejecución de los planes y la evaluación de los mismos. Esta, es democratizar, hacer corresponsable al pueblo con el gobierno en la solución de los problemas de la comunidad. Democratizar es acercar al pueblo y al gobierno, tanto que sea uno y el mismo. Democratizar es compartir éxitos y fracasos, es anhelar por un futuro compartido mejor para todos.

Si el Municipio tiene escaso poder económico, entonces hay que generar poder social. Esto siempre es posible si se

gobierna con honestidad, con limpieza, con buena fe. Las imposiciones no sólo generan malestar en la comunidad, sino que son insuficientes para resolver los problemas que pretenden enfrentar, ¿ porqué no entonces intentar la conciliación, el acuerdo, el trabajo en equipo ?.

La descentralización debe consistir entonces en crear las condiciones propias para que el Municipio sea capaz de generar su propio poder. Y es en este sentido como entiendo la reforma municipal, creaciones de condiones y circunstancias qu possibiliten la generación del poder por parte de la institución municipal.

El fortalecimiento del Municipio debe de realizarse desde adentro. Si el Municipio no realiza su propio poder, nadie lo hará por él. Si no genera poder social, sea incapaz de atender a otros poderes. Si no tiene poder, no será receptor de recursos del exterior.

9.5.2. FACTORES DETERMINANTES EN EL FOMENTO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA.

El Ayuntamiento debe asumir su papel de primer nivel de gobierno con todas las consecuencias que ello implica. En primer lugar, su función consiste en gobernar, esto es dirigir y encauzar los destinos de la comunidad. El Ayuntamiento no sólo debe limitarse a prestar los servicios públicos básicos, sino que debe convertirse en el principal promotor del desarrollo. Para ello, ha sido dotado de nuevas facultades y recursos. La administración municipal necesita hacer un esfuerzo adicional en su capacitación para así resolver los problemas de la comunidad y recuperar el prestigio que ante la misma ha perdido o nunca lo

alcanzó. La figura de presidente municipal debe redimensionarse, debe convertirse en un verdeadero guía capaz de concertar los intereses más diversos de la sociedad, atento siempre a procurar el bien común de la misma.

Y si queremos presidentes municipales mejores, también debemos estar dispuestos a cambiar los sistemas de selección de los mismos. Papel fundamental juegan en este caso los partidos políticos y muy especialmente el Partido Revolucionario Institucional, por ser el partido mayoritario del país. Si queremos que la comunidad reconozca en su presidente a su representante, debemos ser entonces fieles seguidores de la misma. Debemos evitar el compromiso sectorial para comprometernos mejor con el interés de la mayoría. Mejores candidatos a las presidencias municipales harán mejores presidentes municipales; ésto facilitará enormemente la labor y contribuirá de manera considerable a la confianza en su gobierno. Esto es también democratizar. La democracia debe penetrar también al interior de los partidos políticos. Un avance importante se ha realizado ya con el fortalecimiento de los seccionales del partido mayoritario; numerosas elecciones municipales han sido ya realizadas con este nuevo método, obteniendo resultados alentadores. La democracia no se ejerce por decreto, hay que aprenderla, hay que practicarla desde los niveles más elementales hasta los niveles más superiores.

Es un proceso educativo que necesita de tiempo y mucho esfuerzo, pero sus resultados hacen que valga la pena el empeño. Es el Municipio la escuela primaria de la democracia, si allí se aprende a ejercerla estamos seguros que la nación entera saldrá enriquecida. " La democracia es el medio para hallar los

términos comunes, los acuerdos dentro de los desacuerdos y de hallarlos en paz. La paz social es la medida de la democracia".

A). - COMUNICACION SOCIAL.

El mundo es cada vez más independiente, sabemos por los medios de comunicación masivos lo que pasa al otro lado del mundo, en unos cuantos minutos. Sin embargo, la comunicación ahora tiene mucha información y muy poca formación. Debemos hacer incapie en la importancia de una comunicación que forme, que eduque, que una, que identifique. Comunicar significa unir, y ahora más que nunca se necesita ser un pueblo unido, más solidario. Es válido utilizar todos los medios de comunicación para lograr este objetivo, no se pretende inoctrinar, simplemente unificar.

Se necesita fortalecer los medios de comunicación locales, llámense prensa, radio o televisión. Las comunicaciones juegan un papel fundamental, que bien empleado puede resultar de mucha ayuda. Sin embargo, éste es sólo el continente; el contenido debe ser sincero, auténtico. Las comunicaciones juegan y jugarán un papel fundamental en el proceso de democratización de la sociedad. Bien empleadas provocan un actitud vigilante, concientes, e interesada por parte de la población, esta actitud es la mejor garantía de un gobierno eficiente.

B). - EL SISTEMA EDUCATIVO Y EL MUNICIPIO.

La educación es el medio ideal para formar al hombre y capacitarlo para conocer y transformar su medio. La educación es el instrumento indispensable para actualizar nuestras potencialidades. Es por medio de la educación que haremos un

país más justo, más equilibrado, más participativo y por lo mismo más libre. La educación necesita también transformarse, necesitamos ahora crear una cultura de la descentralización. debemos ser más respetuosos de las particularidades de las diversa regiones que integran a nuestro país. México será rico, no tanto por la abundancia de sus recursos económicos, sino por la capacidad que tengan de liberar energía de las diversas regiones que la integran . La educación jugará así un papel fundamental. No es posible tener una visión centralizada de nuestro país. No es posible que siga siendo la Capital de la República la que unifique la cultura nacional. Por el contrario, debiera ser un mosaico diverso que representará también la diversidad nacional. La educación debe contener un alto sentido cívico y nacionalista, fomentar el amor a la Patria, así como a su historia. Conocernos mejor hará que nos entendamos mejor, y que nazca en nosotros un verdadero amor a nuestra casa, que es nuestro país. Revolucionaremos también la educación en el Municipio, es allí donde puede brindar sus mejores frutos.

C). - EL TRABAJO COLECTIVO VOLUNTARIO Y EL MUNICIPIO.

Una vez organizada la comunidad y devuelta la confianza en su gobierno es necesario ponerla a trabajar. No son medidas excluyentes, promoviendo el trabajo colectivo de la comunidad, se fomenta también la unidad y se devuelve la confianza, no sólo en el gobierno sino en uno mismo.

Vivimos tiempos de escasez económica, de falta de recursos financieros. Ya hemos dicho que no hay que esperar a que el poder nos sea delegado, hay que crearlo, hay que generarlo. El Municipio debe generar su propia riqueza y es aquí en donde el trabajo colectivo de la comunidad juega un papel muy

importante. Ya no es necesario esperar a que el gobierno se haga de recursos para realizar las obras indispensables, ahora la comunidad puede poner su mano de obra de manera gratuita, ya que con sus propias manos realiza obras que le beneficiarán. Por toda la República se ha podido observar que ésto es un nuevo esfuerzo compartido. El gobierno local o municipal ponen muchas veces tanto los materiales como los instrumentos técnicos para realizar las obras, y la comunidad pone la mano de obra. La gente prefiere participar de esta manera ya que goza inmediatamente en su comunidad de tales mejoras.

A lo largo de todos los Municipios del país, se ha puesto en marcha este nuevo sistema de trabajo. La comunidad organizada y, con el gobierno municipal o sus representantes, se plantean cuáles son las obras necesarias a realizar según sus intereses; se llega a un acuerdo en cuanto a la participación que se obtendrá por parte del gobierno, ya sea municipal, estatal o federal y la comunidad se compromete a colaborar en la construcción de dichas obras. Lo importante de este proceso es que la propia comunidad se compromete a colaborar es la que decide en que quiere que se invierta el dinero y, por lo mismo, mayor entusiasmo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) MEXICO, Secretaría de Gobernación, Centro de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Tomo 18 Reforma Municipal, Cambio Jurídico y Fortalecimiento Municipal, 1987, p. p. 55-60

(2) Idem. p. p. 61-65

(3) Idem. p. p. 66-70

SUMARIO

CAPITULO DECIMO HACIA UNA AUTONOMIA MUNICIPAL Y PLENA

- 10.1. *Planteamiento del Problema y Formulación de Hipótesis de Trabajo. La Personalidad Jurídica del Municipio y la Autonomía Municipal.*
- 10.2. *Demostración y Comprobación. La Autonomía Municipal Ideal de la Ley fundamental y la Contra Reforma de la Legislación Local en el Estado de Guanajuato.*
- 10.3. *Análisis a la fracción II del Artículo 115 Constitucional en relación a los Artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.*
- 10.4. *Propuesta de Reforma a los Artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Tesis de la Sustentante.*

CAPITULO DECIMO

HACIA UNA AUTONOMIA MUNICIPAL Y PLENA.

10.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y FORMULACION DE HIPOTESIS DE TRABAJO. LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

De acuerdo a lo vertido en el capítulo anterior, y siendo verdaderamente honestos intelectualmente debemos aceptar que dentro del régimen Municipal ha habido trascendentales cambios que han sacudido las estructuras de los Municipios originando transformaciones realmente positivas de manera inexcusable. Esto resulta una verdad, independientemente de mi opinión y la de cualquier otra persona, solo basta para corroborarlo realizar una retrospección para darnos cuenta que el Municipio mexicano de 1917 no es el mismo que el Municipio de hoy, simplemente habrá que recordar su fortalecimiento derivado de las reformas al artículo 115 Constitucional, algunas de las cuales analizamos en su parte conducente.

En efecto, negar que ha habido grandes avances entorno a la autonomía municipal sería cosa de necios. Sin embargo, también resulta cierto que afirmar que ésta se ha logrado en su plenitud, sería pecar de inocentes y hasta parecer ignorantes. Efectivamente para ello falta mucho por hacer y bastante por exigir. Nuestra Ponencia tiene tal propósito, de tal forma que el simple hecho de brindarme la oportunidad para exponerla en este foro universitario constituye la primera instancia de audiencia antes de hacerla llegar al Organó Legislativo competente.

Para dar inicio a nuestro planteamiento y sin hacer historia, ya que está quedó expuesta en capítulo parte, vamos a referirnos al derecho positivo vigente. Al respecto, nuestra Ley fundamental dispone en su artículo 115 que: " Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobiernos republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre ... "

Más adelante, en su fracción II, literalmente dispone: " Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberan establecer las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General dentro de sus respectivas jurisdicciones ".

De acuerdo a tales atribuciones, cabe hacer las siguientes observaciones:

Si por personalidad jurídica debemos entender la aptitud que la Carta Magna reconoce al Municipio, como persona moral que es, para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones por si mismo, sin tener que recurrir a otro ente o sujete de derecho; luego entonces, de acuerdo a la más elemental lógica y a las reglas de la hermenéutica jurídica ¿ Debemos entender que el legislador esta reconociendo al Municipio la más plena autonomía para efectos de que cumpla con todas las funciones que su investidura le exige y la población le reclama,

tal es la prestación de servicios públicos, el desarrollo de la comunidad, la expedición de sus reglamentos, la aplicación de sanciones a los infractores, la resolución de ciertos problemas sociales, etc., con la única limitación de hacerlo dentro del marco jurídico establecido, como cualquier otro sujeto de derecho, como usted o como yo por ejemplo ?.

De ser así, como consideramos que es lo correcto, debemos concluir que las buenas intenciones del Constituyente Federal, ninguna trascendencia tienen en la realidad municipal mientras grupos de poder mantengan en las Constituciones Locales instrumentos que hacen nugatoria la finalidad de la norma suprema y como consecuencia el Municipio se vea, imposibilitado para cumplir con su función. Lo cual por si mismo constituye una aberración jurídica, sin lugar a dudas.

De acuerdo a la problemática jurídica que hemos planteado cabe ahora formular las siguientes hipótesis de trabajo, mismas que orientaran la investigación en lo subsecuente:

¿ Es posible demostrar objetivamente la existencia de tales instrumentos de control que se traducen en la centralización municipal y por ende constituyen lisa y llanamente la contrarreforma ?

¿Cuál es la verdadera finalidad de los grupos de poder que mantienen tales instrumentos centralizados ? ¿ Negligencia ? ¿ Enfermedad de Poder ?

¿ Existen opciones viables que substituyan tales instrumentos centralizadores y que ventajas presentan ?

Tal es ahora el problema que pretendemos dilucidar en la presente investigación y por ello y por cuestiones de orden y de método procedemos a agotar la etapa que corresponde a la demostración o comprobación de la problemática expuesta.

10.2. DEMOSTRACION Y COMPROBACION. LA AUTONOMIA MUNICIPAL IDEAL DE LA LEY FUNDAMENTAL Y LA CONTRARREFORMA DE LA LEGISLACION LOCAL EN EL ESTADO DE GUNAJUATO.

Este hecho se debe, en gran medida, a la centralización política, que ha creado una intensa dependencia de la insitución municipal con respecto a los Gobiernos de los Estados y lo que es más grave aún y resulta un grave atentado a la misma ciencia jurídica, que tal dependencia sea sostenida en beneficio de un solo partido político que a fin de cuentas se traduce en el interés personal de unos cuantos individuos y aquí cabe hacernos la siguiente interrogante.

¿ Es válido anteponer el interés personal de los líderes de un partido político al interés de la colectividad municipal ?

¿ Es justiciable el argumento de que en la política como en la guerra todo se vale ?

Lo único cierto es que esta dependencia anula las funciones municipales. La incapacidad financiera que padecen los Municipios origina que la esfera de acción de los Ayuntamientos sea invadida por los Estados y ahora como lo es el caso del Estado de Guanajuato hasta por un partido político dando lugar

con ello a la ingerencia de estos últimos en los poderes Municipales.

Ocurre también que algunas Constituciones de los Estados, Guanajuato no es el caso, aseguran la ingerencia de los Gobiernos Estatales en todos los asuntos políticos y económicos de los Municipios, como es el caso de las elecciones, de la elaboración de planes de desarrollo y de las sanciones a la ley de ingresos y la fijación del presupuesto municipal. Aunque algunos autores afirman, por otra parte, que en un régimen federal no pueden existir con autonomía los poderes municipal, estatal y federal, creemos que ninguna razón les existe, y que es particularmente, todas las decisiones son tomadas por el gobierno federal, ejerciendo un fuerte control sobre el resto de los niveles gubernamentales. Esto se hace con el objeto de consolidar el poder político y darle fuerza al partido oficial.

Sin embargo, en el caso concreto del Estado de Guanajuato, el gobierno estatal mantiene tal dependencia política y económica a través de una Ley secundaria dentro de la pirámide del sistema jurídico mexicano, como lo es la Ley Orgánica Municipal, legislación que rige la vida de los municipios.

Concretamente, el instrumento que permite la ingerencia del gobierno estatal en la vida de los Municipios lo constituye sin lugar a dudas, la disposición contenida en los artículos 41, 42 y 43 de la mencionada Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato vigente.

Ahora bien, y para el efecto de que los señalados dispositivos no se estudien de una manera aislada, sino unos

frente a otros y en estrecha relación, nos permitimos exponer a la vista de una forma global y unitaria tanto la norma constitucional como el capítulo completo donde encontramos inmersas tales disposiciones en un afán de ser lo más objetivos e imparciales posibles en nuestras observaciones.

Así tenemos que el artículo 115 de la Constitución General de la República versa en su parte conducente de la siguiente manera:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a la bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos de que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecidos un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si algunos de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo que disponga la ley.

II. - Los miembros estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberan establecer las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General dentro de sus respectivas jurisdicciones...

En tanto que la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato señala:

CAPITULO TERCERO
CAPITULO UNICO

DEL PATRIMONIO Y DE LA HACIENDA MUNICIPALES.

Artículo 36. - Los bienes que conforman el Patrimonio Municipal son:

I. - De Dominio Público, y

II. - De Dominio Privado.

Artículo 37. - Son Bienes de Dominio Público:

I. - Los de uso común;

II. - los inmuebles destinados a un servicio público;

III. - los inmuebles y muebles de valor histórico y culturales que le pertenezcan; y

IV. - Los demás que señalen las Leyes.

Artículos 38. - Son Bienes de Dominio Privado los que ingresan al patrimonio municipal, no comprendidos en el artículo anterior.

Artículo 39. - La Hacienda Municipal se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan a los Municipios, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Ley establezca a su favor.

Artículo 40. - los bienes que conforman el Patrimonio y la Hacienda Municipal son inembargables. Los de dominio público y los de uso común, serán además de inalienables e imprescriptibles.

Artículo 41. - Solamente con autorización del Congreso del Estado, y previa desafectación de los de uso común o destinados a un servicio público, podrán enajenarse los bienes inmuebles propios del Municipio.

Artículo 42. - El Municipio podrá enajenar, traspasar, hipotecar, gravar o ejercer cualquier acto de dominio sobre sus bienes inmuebles de dominio privado, cuando así lo autorice el Congreso del Estado o, en su caso, la diputación permanente.

Artículo 43. - Las enajenaciones de los bienes muebles se harán en subasta pública, salvo autorización en contrario del Congreso y, en su caso, de la Diputación Permanente.

Artículo 44. - el arrendamiento de los bienes del Municipio se sujetaran a las disposiciones que, al celebrarlo, establezca el Ayuntamiento. sin embargo, cuando el término estipulado en el contrato exceda del período de la Administración Municipal que lo celebre, será necesaria la ratificación del mismo por las subsecuentes Administraciones Municipales.

Artículo 45. - Ninguna enajenación, ni concesión de uso o usufructo de bienes inmuebles del Municipio podrán hacerse a los miembros y funcionarios del Ayuntamiento, ni a sus parientes en línea recta sin limitaciones de grado; colaterales hasta el segundo grado y a los afines.

Artículo 46. - Los actos celebrados contra el tenor de las disposiciones contenidas en este capítulo, serán nulos.

Del anterior cuadro caben las siguientes observaciones:

¿ Existe o no dependencia de los Municipios hacia el gobierno del Estado ?

¿ El legislador Federal concibe el concepto de autonomía municipal en la misma forma que lo hace el legislador local ?

¿ En términos estrictamente jurídicos tal autonomía no constituye una aberración jurídica ?

Respecto a la primera de las interrogantes resulta indudable que de nada sirve absolutamente que la Ley Suprema de nuestro país reconozca personalidad jurídica al Municipio, si por otra parte las Legislaturas anulan tal facultad prohibiéndole que realice actos jurídicos de disposición sobre bienes que son de su exclusivo patrimonio si no es con su autorización, todo ello en detrimento de su autonomía. Cual fue entonces la finalidad del legislador federal.

En cuanto a la segunda de las cuestiones planteadas definitivamente que la la respuesta resulta negativa, puesto que en tanto que el legislador federal en acto de verdadera justicia reivindica lo que durante tantos años le fue negada al Municipio, su personalidad jurídica, el legislador local

encubierto en fines populistas concibe el concepto de autonomía bajo un punto de vista netamente político.

Ahora bien, en cuanto a la última de las hipótesis formuladas, ambos ordenamientos contemplan supuestos no solo distintos sino totalmente opuestos y contradictorios, pues de acuerdo a la más elemental lógica jurídica no es posible ni siquiera concebir que un ente jurídico con personalidad jurídica propia que le confiere la Ley fundamental debe pedir autorización para disponer de su patrimonio como mejor considere en beneficio de su población. De todo lo anterior concluimos en la necesidad de hacer las reformas y adiciones que resulten pertinentes que respondan no solo a la verdadera finalidad de la norma jurídica, sino que además resulte congruente con la realidad municipal que queremos vivir los habitantes del Municipio y al mismo tiempo responda a la naturaleza de la ciencia jurídica.

Lo anterior no sin antes proceder a un profundo y exhaustivo análisis que sirvan de fundamento y justificación a la ponencia que sustentamos en la presente tesis profesional.

10.3. ANALISIS A LA FRACCION II DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN RELACION A LOS ARTICULOS 41, 42 Y 43 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

Desde luego, si vamos a realizar tal análisis desde un punto de vista comparativo conviene establecer que el punto de convergencia en ambos enfoques deberá ser en función de la autonomía municipal, por constituir esta la esencia de la institución del Municipio.

En este orden de ideas es importante establecer los planos o factores que servirán de parametro en el presente estudio. En ese sentido precisaremos los siguientes aspectos:

a. - Conceptos de Autonomía.

b. - Concepto de Personalidad Jurídica.

c. - Teología Municipal.

d. - La Ratio Juris de artículo 115 Constitucional.

e. - La Ratio Juris de los artículos 41, 41 y 43 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

10.3.1. CONCEPTO DE AUTONOMIA.

Consultando al distinguido tratadista Rafael de Pina, tenemos que el término autonomía tiene la siguiente significación:

" AUTONOMIA.- Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite - cuando la tienen - la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos. "
(1)

Aunque existen otros conceptos, consideramos que el anterior es el más acertado, por ser el más apegado a las características del Municipio como entidad política que es; ya que nos permite concluir que desde el punto de vista jurídico, en el plano del deber ser, la naturaleza o sustantividad del Municipio es autónoma. La Historia así lo ha demostrado a lo largo de toda la humanidad.

Sin embargo nunca debemos olvidar que la autonomía municipal es un ideal que tiene su fragilidad en la dialéctica de la sociedad; y para lograrlo se necesita trasladar mayor cantidad de recursos, principalmente de índole financiera, para que el Municipio se desarrolle en forma sana, y así se de paso a un verdadero fortalecimiento municipal que involucre en un mismo proceso a todas las demás instituciones públicas que conforman a nuestro país.

10.3.2. CONCEPTO DE PERSONALIDAD JURIDICA.

Siguiendo también para ello al maestro Rafael de Pina tenemos que la personalidad, dentro del campo procesal, tiene una doble aceptación: " Idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones " y " Capacidad para estar en juicio ". el primer concepto gira alrededor de la nación de personas jurídica, mientras que el segundo se refiere a la capacidad procesal.

" PERSONALIDAD.- Idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones. Capacidad para estar en juicio. " (2)

Aplicados tales conceptos a la institución municipal tenemos que el Legislador federal al reconocer la personalidad jurídica propia al Municipio pretendió, sin lugar a equivocarnos, investirlo de la potestad necesaria para que por si mismo y sin recurrir a ningún otro ente ejerza sus derechos y cumpla sus obligaciones como cualquier otra persona de derecho; de tal manera que tenga la autonomía necesaria para que pueda cumplir su función de la mejor manera y en la forma más rápida posible, considerando que las necesidades de la colectividad reclama soluciones eficaces y oportunas. La interpretación en

este sentido, parece no tener la mejor dificultad tomando en cuenta el interés público que está de por medio.

10.3.3. TELEOLOGIA MUNICIPAL.

El Municipio como una corporación pública, se estructura de acuerdo a fines valiosos y precisos.

Entendemos por " Fin ", aquello que tiene un ser necesariamente como límite o término, ya sea próximo o remoto, de su actividad.

Aplicable esta idea al municipio tendremos que su fin será aquello que ha de obtener y que constituye su razón de ser y de existir.

En tal sentido Bellver Cano Clasifica en seis categorías los fines municipales, de la manera siguiente:

- a).- Fines conservatorios.
- b).- Fines referentes a las personas: de seguridad, de comunidad.
- c).- Fines respecto a los bienes y trabajo.
- d).- fines en cuanto al territorio: de conservación, de distribución y de delimitación.
- e).- fines respecto al Estado y sus divisiones administrativas.

f).- fines con respecto a la región. (3)

De acuerdo a lo anterior parece punto menos que imposible que el Municipio para cumplir con tareas tan elevadas tuviera que recurrir a otro sentido siempre que tuviera la necesidad de realizar alguna acción que le reclame la necesidad social. Tomando en cuenta que un gran problema social exige una gran solución en el momento oportuno, el legislador federal no repara en darle los instrumentos necesarios para que actúe con toda la oportunidad y libertad, es por ello que la personalidad jurídica así entidad esta plenamente justificada como garantía de autonomía.

10.3.4. LA RATIO JUIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

De acuerdo a lo expuesto en un punto anterior el legislador federal consideró prudente precisar seis rubros en torno a los cuales podría garantizarse la autonomía municipal, mismos que constituyen simultáneamente los núcleos en torno a los cuales gira toda la vida de los municipios mexicanos, siendo éstos los siguientes:

1. - Personalidad Jurídica.
2. - Patrimonio Propio.
3. - No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y su Ayuntamiento.
4. - Administra libremente su hacienda.

5.- Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.

6.- El Ayuntamiento es electo popularmente.

En tales puntos el legislador federal pretendió garantizar a los Municipios su autonomía económica, administrativa y política. Como puede observarse, en teoría el planteamiento parece perfecto, extraordinario y digno de elogio.

Ello lleva a Teresita Rendón Huerta a concluir de manera irónica, pero muy real, lo siguiente: " Concluimos pues, que en México, como tal vez, en muchas partes - vivimos más que bajo un régimen jurídico , bajo un régimen de " Simulación Jurídica ". sin embargo, el aceptar la concentración ente lo que debe ser el Municipio - o sea su ideal - y lo que realmente es, no quita que luche más por la realización de ese ideal. Ideal que no es utopía o sueño imposible, sino optimización de recursos que puede lograrse en un futuro no muy lejano ". (4)

Cuanta razón tiene la autora, reflexión que a fin de cuentas viene a influir en nosotros como estudiantes de derecho, y que conlleva a colaborar con nuestro granito de arena en la configuración de tan magna obra.

10.3.5. LA RATIO JURIS EN LOS ARTICULOS 41, 42 Y 43 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

Frente a la ambición pretendida por el legislador federal encontramos la otra cara de " Idealismo jurídico " plasmado en nuestra Carta Magna , cincelado con toda crudeza por el legislador local con la Ley Orgánica Municipal para el Estado

de Guanajuato: " El realismo jurídico ". Caras que ensambladas con presión encarnan a la perfección la tesis vertida en el punto anterior, que bien pudieramos intitular con todo acierto como el " Régimen de Simulación Jurídica del Municipio Mexicano ".

En efecto, no puede ser más perfecta e ilustrativa la intromisión del Gobierno del Estado en la vida de sus municipios. Centralismo puro dirían los viejos jurista, veamos:

Empieza señalando el artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, que los bienes que confoman el Patrimonio y la Hacienda Municipales son inembargables. los de Dominio Público y los de Uso Común, serán además inalienables e imprescriptibles, lo cual resulta correcto y acertado, a nuestro juicio.

Sin embargo, agrega el legislador local en el artículo 41 de la misma Ley que solamente con autorización del Congreso del Estado, y previa desafectación de los de uso común o destinados a un servicio público, podrán enajenarse los bienes inmuebles propios del Municipio.

De manera complementaria se señala en el dispositivo siguiente que respecto a sus bienes inmuebles, que sean de Dominio Privado, el podrá celebrar ningun acto de dominio tendiente a enajenar, traspasar, hipotecar, gravar, etc., si no es con la autorización del Congreso del Estado o, en su caso, de la Diputación Permanente.

Finalmente, por si ello fuera suficiente, señala de una forma terminante que cuando un Municipio pretenda un bien

mueble, lo tendrá que hacer en subasta pública, a menos que el Congreso del Estado, en su caso, la Diputación Permanente, lo autorice fuera de ella.

Concluyendo el capítulo correspondiente con una disposición que contiene la sanción de nulidad para el caso de que se realice alguna operación contraviniendo las normas anteriores.

De acuerdo a lo anterior, no se requiere gran capacidad para entender la grave contradicción que existe entre lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional y las disposiciones secundarias antes transcritas, donde evidentemente las segundas contrariando el mandato constitucional impide que los Municipios hagan uso de su atribución a manejar su patrimonio en uso además a la potestad inherente a su personalidad jurídica.

Tratando de buscar alguna razón que conlleve a encontrar la finalidad perseguida, por el legislador local, parece ser que pretendió, aprovechando la representatividad de la cual está investido, proteger el patrimonio municipal de cualquier acto deshonesto o de corrupción por parte de malos funcionarios, miembros del Ayuntamiento. Sin embargo, tal argumento carece de bases sólidas puesto que si bien es cierto los miembros del Congreso son los representantes populares y velan por los intereses de la colectividad estatal, también es cierto, que los miembros de un Ayuntamiento tienen la misma investidura, por haber accedido al cargo en vía de elección popular, detentando por tanto la representación de la población dentro del ámbito municipal; siendo por tanto ambos organismos de la más alta estima y confianza del pueblo, que al elegirlos

vió en sus miembros las virtudes dignas de toda honorabilidad; por tanto, en el mismo sentido, debe de partirse de la idea, de que no hay razón para desconfiar de los mismos, en ambos casos, cayendo por su propio peso tal argumento; en el caso de que así fuera. Consideramos conveniente formular argumentos más convincentes que permitan válidamente la sustitución de tales instituciones que afectan no sólo a la autonomía en su realidad social, sino además el aspecto formal, de la norma jurídica al no ajustarse de la teoría general del derecho, que es la esencia de la ciencia jurídica.

10.4. PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTICULOS 41, 42 Y 43 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. TESIS DE LA SUSTENTANTE.

10.4.1. EXPOSICION DE MOTIVOS.

Para garantizar la autonomía política, económica y administrativa de los Municipios de ingerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar, en lo fundamental, un principio de seguridad jurídica que corresponda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Es importante aclarar que con las reformas propuestas no pretendemos desde luego lograr la autonomía municipal en su plenitud, pues como ya lo dijimos en otra parte de la investigación la autonomía es un ideal al que todos los Municipios deben aproximarse en ello, no es tarea de un individuo sino de toda la colectividad, tan poco es posible lograrlo en este sencillo trabajo de investigación que

representa mi tesis profesional. simplemente pretendo colaborar con mi esfuerzo para el logro de un bien común, dejando abierta la posibilidad para que todos hagámos lo mismo, considerando que a todos nos afecta o nos beneficia en mayor o menor proporción.

Para ello, consideramos que es elemental precisar nuestras razones con el objeto de que la propuesta sea correctamente formulada y esté sólidamente fundamentada. En este sentido diremos, que en abono a la buena fe del legislador local es importante subrayar que la incongruencia que existe entre el mandato Constitucional y las disposiciones que pretenden reformarse, obedece sencillamente a cuestiones de carácter cronológico, tomando en cuenta que las reformas realizadas al artículo 115 Constitucional son más recientes que el texto que conforman los artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, concluyéndose que se trata pues de un anquilosamiento legislativo, originando que las mismas se ubiquen fuera de contexto y redunden en normas obsoletas que no responden al acontecer social moderno, contrariando de paso, la naturaleza del derecho dinámico por excelencia. Este simple hecho es razón suficiente para sustentar las reformas pretendidas.

Sin embargo, también conviene observar las consecuencias jurídicas políticas y sociales, que las circunstancias de tiempo, modo y lugar originan en torno a las instituciones que ahora son objeto de estudio.

En efecto, resulta fácil observar, por lo evidente de la situación como las disposiciones en los términos en que se encuentran planteadas dentro de la Ley Orgánica Municipal han provocado durante muchos años hasta 1991 la intromisión e

ingerencia del Gobierno del Estado en la vida de sus Municipios, originando con ello la dependencia política, económica y administrativa, ya que por vía legal mantuvo sometidos a los mismos a una subordinación caprichosa prohibiéndoles que realizaran actos de disposición de todos los bienes muebles e inmuebles que conforman el patrimonio municipal, si previamente no solicitaba autorización al gobierno estatal por vía del Congreso del Estado, que en ese entonces era la misma cosa. Provocando con ello fuerte presión psicológica a los gobiernos municipales, ya que se infiere fácilmente que aquel Ayuntamiento que cultivará nexos con partido político diverso al que se encontraba en el poder (PRI), sería víctima de represión, negándole indudablemente la autorización para que éste pudiera disponer de su propio patrimonio, impidiendo de esta manera la realización de proyectos en beneficio de la colectividad, beneficiando con ello solamente la imagen del partido que gobierna y al mismo tiempo demeritando, la imagen de los Ayuntamientos con ideología extraña al frustrar los proyectos que no fue posible realizar, al carecer de sustento económico. Lo cual resulta indudablemente criticable en todos los sentidos, desde cualquier ángulo que se analice, acepción del que ocupe el partido que gobierna, a quien seguramente parecerá justificable, lo cual denota a fin de cuentas la calidad de un gobierno.

A partir de 1992, año en que tiene lugar un proyecto político instrumentado por el gobierno federal, el Estado de Guanajuato, convertido en el Laboratorio para fines políticos vive un experimento realmente interesante al ponerse en práctica los gobiernos como una ideología híbrida, en el cual los poderes ejecutivo, legislativo y judicial son repartidos salomónicamente, correspondiendo al ejecutivo y judicial al partido ahora en el gobierno (PAN) y el poder legislativo al

partido ahora en el gobierno (PAN) y el poder legislativo al partido ahora de oposición (PRI), originandose con ello, consecuencias más desastrosas que antes si consideramos que era injustificable la dependencia de los Municipios hacia el gobierno del Estado, en la actualidad resulta inconcebible que los cuarenta y seis municipios del Estado de Guanajuato se encuentran supeditados a una decisión caprichosa, ahora más que nunca, del Congreso Local, que en la práctica actúa representando solamente representando los intereses ideológicos de un partido político del que pertenece la mayoría de sus miembros. Resultando ahora hasta grotesco que los intereses de una población municipal estén supeditados a un simple partido político y aún más, en la realidad ni siquiera al instituto en sí, sino más bien al pequeño grupo de individuos privilegiados que son los que toman a fin de cuentas las desiciones, circunstancias que deterioran los intereses de toda una nación al hacer nugatorios sus mandatos Constitucionales como lo es en el caso del artículo 115 que ahora analizamos, mismo que en teoría garantiza la autonomía municipal. Por estas razones creemos que es justificable y urgente proceder a las reformas de los artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en los términos que nos permitimos proponer en el punto siguiente.

10.4.2. REDACCION PROPUESTA PARA LOS NUEVOS ARTICULOS 41, 42 Y 43 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

Art. 41. - Solamente con autorización del Congreso del Estado, y previa desafectación de los de uso común o destinados a un servicio público, po

Art. 41. - Solamente con autorización de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, y previa desafectación de los de uso co--

muebles propios del Municipio.

Art. 42. - El Municipio podrá enajenar, traspasar, hipotecar, gravar o ejercer cualquier acto de dominio sobre sus bienes inmuebles del dominio privado, cuando así lo autorice el Congreso del Estado o en su caso, de la Diputación Permanente.

Art. 43. - Las enajenaciones de bienes muebles se harán en subasta pública, salvo autorización en contrario del Congreso y, en su caso, de la Diputación Permanente.

cio público, podrán enajenar se los bienes inmuebles propios del Municipio.

Art. 42. - El Municipio podrá enajenar, traspasar, hipotecar, gravar o ejercer cualquier acto de dominio sobre sus bienes inmuebles, de dominio privado, cuando así lo autorice las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

Art. 43. - Las enajenaciones de los bienes muebles se harán en subasta pública, salvo autorización en contrario de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

CONCLUSIONES

PRIMERA. - Es necesario aislar al Municipio de la corrupción política para que pueda ejercer sus funciones internas, sin atender intereses políticos ajenos.

SEGUNDA. - El Municipio debe ser contemplado como una organización social y política que reúne características de sentido de comunidad y cooperación antepuestas a los intereses individuales.

TERCERA. - Siendo el Municipio el organismo político y administrativo más directo con el cual está relacionado el individuo en su vida diaria lo cual es todavía más palpable en los centros rurales, es posible que sea en éste donde los individuos se organicen para resolver sus problemas comunes y en donde seguramente estarán más dispuestos a hacerles frente. El Municipio es el lugar idóneo para despertar en los individuos una acción cívica positiva, cuyo resultado sería de desarrollo.

CUARTA. - El Ayuntamiento debe actuar como organizador de los procesos de cooperación y distinguir entre dos clases de intereses: a) El desarrollo material que interesa mucho a la gente y, b) El desarrollo de las personas para que el liderato, el juicio amplio y la acción cooperativa.

QUINTA. - La organización del Ayuntamiento debe ser plural y en ella deben caber las diferentes corrientes y grupos locales. La autoridad política que más está ligada a los vecinos es el Ayuntamiento, de su eficacia o ineficacia dependen las condiciones elementales del bienestar de la localidad.

SEXTA. - Por otra parte, si se trata de elevar la participación de la comunidad y con ello elevar las formas de conciencia, estas tienen que estar dirigidas a fortalecer la propia organización Municipal. Para lograr este fortalecimiento se requiere tomar en cuenta los siguientes aspectos: a) Respecto a la vida propia de los municipios; b) En las autoridades tengan suficientes poderes para encauzar su actividad local dentro de sus propias exigencias y, c) Que la organización del Municipio defienda los intereses de la población.

SEPTIMA. - El partido político debería convertirse en un factor primordial del desarrollo de los Municipios. Los líderes locales tienen posibilidades de llevar a cabo acciones que propicien el desarrollo de las economías municipales. Esta podría ser la prueba para poder ser electos, como candidatos a puestos de representación popular. Las unidades de los partidos a nivel local pueden tener una función clave en la elaboración de los programas que llevan a cabo las autoridades municipales.

OCTAVA. - En el Estado de Guanajuato los Municipios se encuentran en un total atraso y subdesarrollo en virtud de que los Ayuntamientos, los diputados, el ejecutivo del Estado y los partidos políticos no cumplen con sus verdaderas funciones para promover el desarrollo de los mismos, todos anteponen sus intereses individuales o personales a los intereses sociales. Hacen todo, menos lo que le corresponde. Todo ello origina el centralismo, la dependencia, y la injerencia de todos en la autonomía de los Municipios.

NOVENA. - Como prueba de todo lo anterior tenemos las disposiciones contenidas en los artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica Municipal en nuestro Estado, que hacen nugatoria la

Orgánica Municipal en nuestro Estado, que hacen nugatoria la autonomía municipal al impedir que los Municipios ejerzan las atribuciones inherentes a la personalidad jurídica y que puedan manejar su patrimonio de acuerdo como consideren más conveniente en beneficio de la colectividad, tal como lo ordena la Carta Magna en su artículo 115, fracción II.

DECIMA. - Las disposiciones mencionadas se encuentran formuladas en sus términos, en virtud de favorecer así los intereses del gobierno local e indirectamente del partido en el poder; situación que no sólo contraría el sistema jurídico mexicano, sino que atenta contra los intereses de toda la población en los cuarenta y seis Municipios que integran el Estado de Guanajuato.

DECIMA PRIMERA. - Actualmente esta situación anómala se vé agravada con el experimento político que el gobierno federal lleva a cabo en nuestro Estado en virtud de que ahora los Municipios se encuentran dependiendo para la disposición de su Patrimonio Municipal ya no del gobierno del Estado, sino de la Legislatura Local, desde el punto de vista jurídico, y de un partido político (PRI), desde el punto de vista fáctico. Situación que amerita una solución inmediata, a la altura de la honorabilidad de los miembros del Congreso Local a quienes compete directamente el estudio de los aspectos legislativos del Municipio, de tal manera que éstos no limiten su desarrollo por deficiencias de las leyes.

B I B L I O G R A F I A

I. LIBROS

1. ACOSTA Romero Miguel, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1992.
2. ACOSTA Romero Miguel, et. al, *La Reforma Municipal en la Constitución*, Editorial Porrúa, S.A.
3. D'ACOSTA y Esquivel Julio, *El Fuero del Municipio*, Editorial Jus, México, D.F., 1948.
4. ESQUIVEL Obregón T., *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1984 (Tomo I y II)
5. FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1981.
6. INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD, *La Reforma del Estado Desde Abajo*, Volumen II, *Historia y Diversidad del Municipio en México*, México, D.F., 1993.
7. INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD, *La Reforma del Estado Desde Abajo*, Volumen II, *El Municipio y el Programa Nacional de Solidaridad*, México, D.F., 1993.
8. LORET de Mola Rafael, *Problemática del Municipio sin Recursos*, Manuel Porrúa, S.A., México, D.F., 1976.
9. MARTINEZ Morales Rafael I., *Derecho Administrativo*, Primer Curso, *Colección Textos Jurídicos Universitarios*, Editorial Harla, México, D.F., 1991.
10. MEXICO, Secretaría de Gobernación, *Centro Nacional de Estudios Municipales*, *El Desafío, Municipal*, 1985.
11. MEXICO, Secretaría de Gobernación, *Centro Nacional de Estudios Municipales*, *Estudios Municipales*, *Reforma Municipal*, Volumen XXIV, *Noviembre - Diciembre*, 1988.
12. MEXICO, Secretaría de Gobernación, *Centro Nacional de Estudios Municipales*, *Estudios Municipales*, *Reforma Municipal*, Volumen XXIII, *Septiembre - Octubre*, 1988.
13. MEXICO, Secretaría de Gobernación, *Centro Nacional de Estudios Municipales*, *Estudios Municipales*, *Reforma Municipal*, Volumen XXII, *Julio - Agosto*, 1988.
14. MEXICO, Secretaría de Gobernación, *Centro Nacional de Estudios Municipales*, *Estudios Municipales*, *Reforma Municipal*, Volumen XXI, *Mayo - Junio*, 1988.
15. MEXICO, Secretaría de Gobernación, *Centros Nacional de Estudios Municipales*, *Estudios Municipales*, *Reforma Municipal*, Volumen XX, *Marzo - Abril*, 1998.
16. MEXICO, Secretaría de Gobernación, *Centros Nacional de Estudios Municipales*, *Estudios Municipales*, *Reforma Municipal*, Volumen XIX, *Enero - Febrero*, 1988.

17. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Reforma Municipal, Volumen XVIII, Noviembre - Diciembre 1987.
18. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Reforma Municipal, Volumen XVII, Septiembre - Octubre 1987.
19. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Reforma Municipal, Volumen XVI, Julio - Agosto 1987.
20. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Reforma Municipal, Volumen XV, Mayo - Junio 1987.
21. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Reforma Municipal, Volumen XIV, Marzo - Abril 1987.
22. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Administración Municipal, Volumen XIII, Enero - Febrero 1987.
23. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, El Municipio en Iberoamérica, Volumen XII, Noviembre - Diciembre 1986.
24. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Elementos Para la Reglamentación Municipal, Volumen XI, Septiembre - Octubre 1986.
25. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Desaparición, Suspensión y Revocación del Mandato del Ayuntamiento, Volumen X, Julio - Agosto 1986.
26. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Financiamiento y Servicios Públicos Municipales, Volumen IX, Mayo - Junio 1986.
27. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Reforma municipal y Reglamentación, Volumen VIII, Marzo - Abril, 1986.
28. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, El Municipio, Promotor de Desarrollo, Volumen VIII, Enero - Febrero, 1986.
29. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Desarrollo Urbano y Ecología, Volumen VI, Noviembre - Diciembre, 1985.
30. MEXICO, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Política y Gobierno, Volumen III, Mayo - Junio, 1985.
31. OCHOA, Campos Moises, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
32. RABASA Emilio O. y Caballero Gloria, Mexicano: Esta Es Tú Constitución, Texto Vigente 1993, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 1993.

33. *RENDON Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal* Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.

34. *SERRA Rojas Andres, Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1981., (Tomo I y II).

35. *VAZQUEZ Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano*, Secretaría de Educación Pública, México, D.F., 1986.

II LEYES Y REGLAMENTOS.

36. *AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DEL ESTADO DE GUANAJUATO*, Bando Municipal de Buen Gobierno, 1988.

37. *AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DEL ESTADO DE GUANAJUATO*, Reglamento de Administración, 1988.

38. *AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DEL ESTADO DE GUANAJUATO*, Reglamento de Administración, 1988.

39. *LII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO*, Constitución Política para el Estado de Guanajuato, 1985.

40. *LII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO*, Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, 1985.

III DICCIONARIOS

41. *DE PINA Vera Rafael, Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., 1989.

42. *SANTA MARIA Andres, Diccionario de Sinónimos, Antónimos e Ideas Afines*, Editorial Rafael Scopena, S.A., Barcelona, S/A.