

665  
201

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



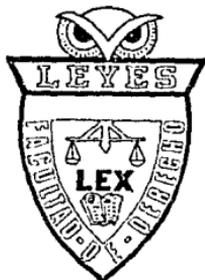
**“LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO”**

EXAMEN DE DERECHO  
DIRECCION GENERAL DE  
EXAMENES PROFESIONALES

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A .**

JESUS GABRIEL PICHARDO GALINDO

ASESOR: LIC. ADRIANA DIAZ DE LA CUEVA



MEXICO, D. F.

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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

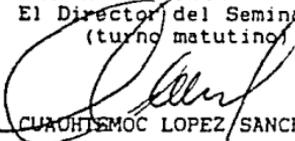
Ciudad Universitaria, 21 de febrero de 1994

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE  
LA U.N.A.M.  
P r e s e n t e

El pasante de esta Facultad JESUS GABRIEL PICHARDO GALINDO, previa aprobación del tema elaborado en este Seminario a mi cargo denominado "LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO" , ha concluido el trabajo recepcional de referencia.

En atención a que tanto la investigación realizada como la tesis sustentada, satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 10 fracción VIII del Reglamento de Seminarios y demás relativos a los exámenes profesionales de esta Facultad, tengo a bien aprobarla y autorizar su presentación al Jurado que lo ha de examinar en la réplica oral correspondiente.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
El Director del Seminario  
(turno matutino)

  
LIC. CUAUHTEMOC LOPEZ SANCHEZ COELLO

c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la  
Facultad de Derecho.- Presente.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LIC. CUARTENOS LOPEZ SANCHEZ.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE -  
DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO.  
P R E S E N T E .

Por este conducto me permito comunicar a usted que el C.-  
Pasante de Derecho JESUS GABRIEL PICHARDO GALINDO, ha concluido su -  
trabajo de tesis profesional con el título "LA PERSONALIDAD JURIDICA  
DEL MUNICIPIO", bajo mi supervisión.

A mi juicio, el señor Pichardo recabó la información bi-  
bliográfica y legal necesaria para desarrollar su investigación, cum-  
pliendo así con la técnica y metodología adecuadas.

Por estas razones, me permito comunicarle que la tesis -  
mencionada reúne los requisitos necesarios y suficientes, para ser -  
presentada en la réplica oral correspondiente, si usted lo juzgará  
conveniente.

Sin más por el momento agradezco la atención prestada a-  
éste, quedando de Ud.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, U.F. a 24 de Febrero de 1993.

LIC. ADRIANA DIAZ DE LA CRUZ  
PROFRA. TITULAR.



ADC\*amm.

**D E D I C A T O R I A S**

A ti que te duelo, a ti que me entero de tu presencia cuando estoy solo y abatido. A ti que con mano firme y serena me has enseñado la vida a través de amarte.

MI MADRE

Sra. Josefina Galindo Garcia.

Al hombre que le debo absolutamente todo, cuanto tengo y soy. Al amigo desinteresado que sufre y rie conmigo aunque no pueda estar siempre a mi lado...

A MI HERMANO

Francisco Pichardo Galindo.

Una dedicatoria especial a la persona que con sinceridad y cariño, supo guiar mis pasos, desde mi infancia hasta mi edad adulta. Y que me brindó su apoyo total para la elaboración de la presente obra. Gracias.

A MI HERMANA

Clara Pichardo Galindo.

A mis hermanos:

Mario, Juan, Cecilia y María Esther q.e.p.d., con cariño, amistad y gratitud por lo que han sabido ser siempre para mí.

A mi padre:

Sr. Simón Pichardo Váldez con el más bello recuerdo con que aparece en mis silencios.

A mi esposa:

María del Pilar Rivera Rivera

Quien con el amor que me  
brindó, hizo posible que mis  
dos sueños en la vida se  
hicieran realidad...  
mis hijas Metzery Josefinita y  
Gabby Esther a quienes tanto  
quiero.

A mis sobrinos:

Victor, José, Nohemi, Gabriel de  
Jesús, Jeovany, Luz Tabata,  
Ricardo, Juan Francisco y Atziy.

Quienes constantemente aparecen  
en mi vida y me recuerda que  
todavía se puede soñar.

A NUESTRA MAXIMA CASA DE ESTUDIOS LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

A quien debo mi formación profesional y  
mi carrera de licenciado en derecho, la  
que nos dá todo, sin esperar nada.

A NUESTRA FACULTAD DE DERECHO

Cuna del saber y forjadora de grandes  
personajes en la historia de Mexico.

A MI MUY QUERIDA ESCUELA NACIONAL  
PREPARATORIA NUMERO 7, EZEQUIEL A. CHAVEZ

A la que siempre llevo en mi mente.

A MI ESCUELA SECUNDARIA NUMERO 113,  
FRANCISCO NICODEMO Y ESCUELA PRIMARIA  
FRAY MELCHOR DE TALAMANTES

Con cariño y respeto.

**A TODOS MIS MAESTROS DE LA FACULTAD DE  
DERECHO, EN ESPECIAL A:**

Marco Antonio Pérez de los Reyes, Ignacio Navarro Vega, Manuel Plata, Jorge Olvera Quintero, Luis Arratibel Salas, Hector Franco Mejía, Miguel Covian Andrade y Juan Perez-Abreu.

**EN ESPECIAL A LA MAESTRA ADRIANA DIAZ DE  
LA CUEVA, quien con su amabilidad que le  
caracteriza tuvo a bien dirigirme la  
presente tesis.**

**A LA SEÑORA ALICIA TEJEDA CUELLAR, mi  
agradecimiento por su disposición y apoyo  
incondicional para la transcripción de la  
presente tesis.**

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

Me permito presentar en esta obra, la historia del municipio desde la Epoca Colonial hasta nuestros días, de como su personalidad jurídica le ha permitido concebirse como una forma de organización administrativa y política, de una sociedad asentada en una determinada circunscripción territorial, con un gobierno democrático y atribuciones legislativas, administrativas y judiciales con el objeto de producir bienes y servicios, en atención y encaminando a la economía que representan los recursos públicos, sociales y privados con la finalidad de atender y satisfacer sus necesidades sociales básicas, como factor de desarrollo y progreso local y nacional.

Este estudio está dividido en seis capítulos, en los que se aborda la evolución del Municipio como persona jurídica.

El primer capítulo se avoca a relatar la historia de la evolución del Municipio como persona jurídica a partir de la conquista de México-Tenochtitlan por Hernán Cortés hasta la Constitución de 1915, en donde se le reconoce como base de nuestra organización política, otorgándosele autonomía y ratificando en ese documento su Personalidad Jurídica.

En el segundo capítulo se dan diferentes conceptos del Municipio en general. Asimismo se habla del Municipio como una forma de gobierno en diferentes países, así como en el nuestro.

El tercer capítulo trata lo referente a la Teoría de la Personalidad Jurídica, en las personas físicas, como en las personas morales. Se da un significado de la misma, de los elementos que la componen, así como los derechos y obligaciones emanados de ella.

El cuarto capítulo se refiere a de la Personalidad Jurídica del Municipio, la cual se encuentra plasmada en el artículo 115 Constitucional, fracción II así como a los derechos y obligaciones emanados de ella y ejercidos a través del Ayuntamiento.

El quinto capítulo trata de breve manera la Personalidad en el Juicio de Amparo, así como de los efectos jurídico-procesales de la falta de ésta.

En el sexto capítulo encontraremos lo referente al régimen jurídico que crea el Municipio actual desde los debates del

Congreso del Constituyente de 1917 hasta las reformas del Artículo 115 Constitucional. En la última parte de este capítulo encontraremos un cuadro comparativo entre la Constitución Federal y la Constitución Local del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Constitución Política de mi Estado natal.

Con la presente obra se pretende ver realizado uno de los esfuerzos del Constituyente de Querétaro, que fue el de reconocer y garantizar la Autonomía del Municipio, ratificarle su Personalidad Jurídica, y que en sus aspectos; político, administrativo y financiero se le dotara de medios y recursos suficientes para de esa manera reforzar el principio de que es la célula fundamental en nuestro Sistema Federal.

INTRODUCCION	2
INDICE	4
CAPITULO 1	
EVOLUCION DEL MUNICIPIO COMO PERSONA JURIDICA	6
1.1) Epoca Colonial	6
1.2) Siglo XIX.	16
1.3) Siglo XX.	23
CAPITULO 2	
2. EL MUNICIPIO	39
2.1) Significado del Municipio (en general).	39
2.2) El Municipio como una forma de Gobierno.	41
CAPITULO 3	
3. TEORIA DE LA PERSONALIDAD JURIDICA	66
3.1) a) Personas Físicas	66
b) Personas Morales.	67
3.2) Significado de la Personalidad Juridica.	74
3.3) Elementos de la Personalidad Juridica.	80
3.3.1) Persona Juridica de Derecho Público.	82
3.3.2) Persona Juridica de Derecho Privado.	90
3.4) Derechos y Obligaciones que nacen de la Personalidad Juridica.	92
CAPITULO 4	
4. PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO	96
4.1) El Artículo 115 Constitucional, fracción II como fundamento de la Personalidad Juridica del Municipio.	96
4.2) Derechos y Obligaciones del Municipio, emanados de su Personalidad Juridica, ejercidos a través de su Ayuntamiento.	98

## CAPITULO 5

5. LA PERSONALIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO	119
5.1) La Personalidad en el Juicio de Amparo.	119
5.2) Efectos Juridicos-procesales de la falta de Personalidad.	125

## CAPITULO 6

6. REGIMEN JURIDICO QUE CREA EL MUNICIPIO	127
6.1) Debates del Congreso Constitucional de Querétaro.	127
6.2) Reformas al Artículo 115 Constitucional.	135
6.2.1) La Reforma Constitucional del 20 de agosto de 1928.	135
6.2.2) La Reforma Constitucional del 29 de abril de 1933.	137
6.2.3) General Lázaro Cárdenas y el Municipio 1936-1940.	138
6.2.4) General Manuel Avila Camacho y el Segundo Plan Sexenal 1940-1946.	138
6.2.5) Lic. Miguel Alemán Valdez y la Reforma de 1946.	140
6.2.6) Lic. Adolfo Ruiz Cortinez 1952-1958.	141
6.2.7) Lic. Adolfo López Mateos 1958-1964.	141
6.2.8) Lic. Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970.	142
6.2.9) Lic. Luis Echeverría Álvarez 1970-1976.	143
6.2.10) Lic. José López Portillo y la Reforma de Representación 1976-1982.	145
6.2.11) Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y sus Reformas Constitucionales 1982-1988.	146
6.2.12) Reforma de 1987.	156
6.3) Cuadro Comparativo.	157
6.3.1) La Constitución Federal y la Constitución Local de el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.	159
CONCLUSIONES	166
BIBLIOGRAFIA	169

## CAPITULO 1

### EVOLUCION DEL MUNICIPIO DE LA EPOCA COLONIAL HASTA NUESTROS DIAS

#### 1.1 EPOCA COLONIAL

En el año de 1519 Hernán Cortés, desembarcó en la playas de la Nueva España, hoy México, a la cabeza de un puñado de hombres. Su primer acto de gobierno, fue la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz (Verdadera Cruz). Esta Villa tenía Cabildo propio, designando como vecinos una parte de sus soldados. Es así como el nuevo Consejo se reúne y nombra sus magistrados y, apenas constituidos, se presenta ante el Caudillo a dimitir sus poderes a favor de aquella representación popular dejándola en libertad de proveer a la salud pública. Este Consejo otorga al Conquistador los Títulos de Justicia Mayor y Capitán General, dotándolo además de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista.(1)

El 13 de agosto de 1521 Hernán Cortés y sus hombres tomaron y arrasaron a la gran ciudad mexicana "Mexico-Tenochtitlan". Más tarde Cortés instaló en Coyoacan un ayuntamiento que fue el primero en el Valle de México, allí sesionó de 1521 a marzo de 1524, luego fue trasladado a la Ciudad de México y así sucesivamente fue difundándose esta forma de organización en todo el territorio de nuestro gran país.

Moises Ochoa Campos señala que: "desde el punto de vista jurídico, la conquista de México no fue obra de España, sino del Municipio en Veracruz, cuyas milicias comunales, apoyadas en su propia carta de regimiento, se aventuraron en contra del Imperio de Moctezuma, llevando por capitán a Cortés que ya había resignado en manos del ayuntamiento de la Villa Rica sus Títulos conferidos por Diego Velázquez y que ostentaba el nombramiento de Capitán y Justicia Mayor. Es decir, que la Conquista de México no emanó de poderes ultramarinos, sino de instituciones aquí mismo implantadas." (2)

(1) Iena Ramírez Felipe.-Derecho Constitucional.-El Municipio.- Editorial Porrúa 19a Edición.-México, 1983, Pág. 147.

(2) Ochoa Campos, Moises. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. S.A. 2a. Edición. México. 1979. Pág. 100

### 1.1.1. LAS PRIMERAS ORDENANZAS MUNICIPALES

Durante los años de 1524 y 1525, Hernán Cortés expidió las Ordenanzas Municipales que rigieron hasta 1573, cuyos principios fundamentales disponían lo siguiente.

#### ORDENANZAS DE 1524

- 1.- La obligación de todo vecino español de prestar el servicio militar (de la primera a la quinta ordenanza).
- 2.- Que los vecinos, por cada cien indios de repartimiento que tuvieran, debían sembrar mil sarmientos de la mejor vid que se pudiera, cada año, hasta completar cinco mil sarmientos por cada cien indios (de la sexta a la octava ordenanza).
- 3.- Que los dueños de repartimiento debían cumplir con la obligación de difundir entre los indios la religión católica (de la novena a la décimo tercera ordenanza).
- 4.- La prohibición a los españoles de exigir a los indios tributarios el pago de tributo en oro (décima cuarta ordenanza).
- 5.- La obligación de los españoles, de residir en el país por ocho años, so pena de perder todo lo adquirido y ganado aquí (de la décimo quinta a la décimo octava ordenanza).
- 6.- Sobre la justa compensación y premio de servicios los conquistadores que hasta entonces no los hubieren recibido (décimo novena ordenanza).

#### ORDENANZAS DE 1525

- 1.- Que en cada villa debían existir dos alcaldes con jurisdicción civil, cuatro regidores, un procurador y un escribano, siendo sus nombramientos el día primero de enero de cada año.
- 2.- Que debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, fijar también los precios a los productores y señalar un lugar para la basura.
- 3.- Prohibición a los rescatadores de comprar mercancías después de treinta días, de haber llegado éstas a la villa.

4.- El abasto de carne, que se remataba por renglón hasta adjudicarlo a quien hubiere ofrecido a dar la carne más barata. Se prohibía matar ganado, en cualquier lugar que no fuera el indicado, al cual debería estar fuera de la población y de manera que no afectara la salud de los vecinos.

5.- La hortaliza, el pan y el pescado se debían vender en la plaza pública.

6.- Que los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos deberían acudir a misa.

7.- Mientras se celebra la misa, no debía haber tienda abierta.

8.- Que todos los vecinos debían residir en su Villa a lo menos en las Pascuas de Navidad, Resurrección y Espíritu Santo.

9.- Que el Consejo era el único que tenía facultades para dotar de tierras de labor, ganado o solar para casa.

10.- Que ningún sitio de ganado podía darse a distancia menor de media legua de cualquier sementera de españoles o de indios. Que los dueños de ganado debían tener fierro para marcar debidamente registrado ante el escribano de la villa.

11.- Que los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente.

12.- Que el Alguacil Mayor tenía derecho de concurrir al Cabildo con voz y voto.

En la Recopilación de Leyes de Indias de 1681, se contiene la Orden expedida por Carlos V, el 5 de agosto de 1553 que establecía:

"Ordenamos y mandamos, que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas después de que son cristianos, y que no se encuentren en nuestra Sagrada Religión, ni con las leyes de éste libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guardan y ejecuten; y siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos, con que podamos añadir lo que fuéremos servido, y no parecido que convenga al Servicio de Dios Nuestro Señor, y al nuestro, y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tienen hecho, ni a las buenas costumbres y estatutos suyos".(3)

(3) Buzgoa Orinuela Ignacio.-Derecho Constitucional Mexicano.-Recopilación de indias, Editorial Porrúa, México, Pág.53.

En la etapa de organización municipal existió como legislación aplicable: Las Ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias, dictadas por Felipe II, en la que se disponía la estructura municipal y la determinación de las reglas a seguir en la fundación de nuevas poblaciones. Estas ordenanzas surgieron el 13 de junio de 1573, mismas que establecían:

"Ordenamos y mandamos que en todas nuestras Indias, Islas y Tierra firme del Mar Océano, para fundar cofradías, juntas, colegios o cabildos de españoles, indios, negros, mulatos y otras personas de cualquier estado o calidad, aunque sea para fines pios y espirituales, procede licencia nuestra y autoridad del prelado eclesiástico y habiendo hecho sus ordenanzas y estatutos los presentes en Nuestro Real Consejo de las Indias para que en él se vea lo que convenga, y entre tanto no pueda juntar ni hacer cabildo, ni ayuntamientos si no es estando presentes algunos de nuestros ministros reales, que el virrey, presidente o gobernador fuere nombrado, y el pueblo de la casa donde se juntaren". (4)

#### 1.1.2.- LA ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO EN EL GOBIERNO COLONIAL ESTABLECIDA EN LAS ORDENANZAS RECOPIADAS POR FELIPE II EL 13 DE JUNIO DE 1573

La estructura del Municipio, era una organización de tipo piramidal:

En primer lugar, estaba el virrey quien regía el conjunto de reinos y provincias de la Nueva España.

En segundo lugar, estaba el gobernador, quien tenía bajo su autoridad al conjunto de alcaldías mayores que era un reino o una provincia.

En tercer lugar, se encontraba el alcalde mayor y el regidor, quienes gobernaban el conjunto de municipios que formaban una alcaldía mayor.

En cuarto lugar, se hallaba el ayuntamiento o cabildo, que era un cuerpo de vecinos españoles y criollos, el cual mandaba en un municipio cuya cabecera era ciudad o villa. (5)

(4) Serra Rojas Andrés.-Derecho Administrativo.-Recopilación de Indias.-Editorial Porrúa.-Tomo I.-México, Pág.21.

(5) Ver a Martínez Cabañas G.,-La Administración Estatal y Municipal publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública.-México,1985, Pág.122.

El Rey a través de las audiencias Reales gobernaba a las Colonias. Estas Audiencias fueron Tribunales Independientes en los virreinos, eran para administrar justicia, y sus apelaciones se sometían al Consejo de Indias.

En la Colonia, el Gobierno Municipal estaba precedido por el ayuntamiento o Cabildo que era el órgano de gobierno propiamente local, siendo sus funciones más importantes: la justicia, la seguridad y la policía.

En América, se llamó Cabildo a las sesiones celebradas por los Titulares del Consejo Municipal. Este Cabildo Municipal, en su acepción de sesión, junta o reunión, podía revestir dos formas de cabildo en sus diferentes modalidades:

a) Cabildos abiertos, que a su vez podían ser: Juntas de Gentes y Minoritarios.

b) Cabildos Cerrados, que a su vez podían ser: Ordinarios, Especiales, Extraordinarios, Públicos y Secretos.

Dado que en la Época Colonial, la integración de las Autoridades y Oficiales no fue uniforme, solamente daremos algunos de los cargos principales en los Municipios Coloniales, exponiendo brevemente sus funciones:

Los gobernadores, Corregidores o Alcaldes Mayores, eran funcionarios del poder central y ejercían un dominio completo sobre el cabildo al cual presidían teniendo entonces en sus manos la Jurisdicción in solidum. Eran nombrados por el Rey, por los Virreyes o por el fundador de la primera ciudad, cuando así estuviere asentado en las capitulaciones. Tenían facultad de ejecutar los acuerdos de los cabildos y de aprobar sus decisiones, así como la elección de sus miembros. Sin embargo, debían presentar ante la Audiencia un inventario de sus propiedades y dar fianza de pagar lo que resultare a su cargo en residencia a que debían de someter al fin de su empleo.

Alcaldes Ordinarios, presidían el Cabildo en los lugares en que no hubiera Gobernador, Corregidor o Alcalde Mayor. Eran dos, elegidos por el Cabildo; distinguiéndose, el electo primero, como Alcalde Ordinario de primer voto. Tenían algunas funciones judiciales, pues conocían en primera instancia de casos civiles y criminales, en negocios de españoles y de éstos a indios. Se encargaban ad-interim del gobierno, si moría el gobernador, sin dejar quien lo substituyera.

Los Regidores, estos eran funcionarios básicos en todo el Municipio. Su número variaba en proporción a la importancia de la población. Formaban el cuerpo del cabildo y se renovaban cada año, no pudiendo ser reelectos, sino hasta después de haber transcurrido un año de haber terminado su servicio. Elegían Alcalde Ordinario y participaban en la elección de Procuradores, Fieles Ejecutores y Depositarios y en general se encargaban de las funciones administrativas del Municipio.

El Procurador tenía como función defender los derechos y el interés general de las ciudades y villas. Era electo para periodos de dos años, sus gastos eran sufragados por la población. Este funcionario es el antecedente inmediato del Síndico.

Los Alferes reales estaban encargados de llevar la bandera Municipal en los días festivos, tenían entrada al Cabildo y voto en él y, por muerte o ausencia del Alcalde Ordinario, fungían en su lugar.

Los Alguaciles eran electos por el Cabildo, intervenían en las cuestiones de Abasto, regulando precios de alimentos y reglamentando mercados, tenían facultades jurisdiccionales para resolver mejor los problemas que se presentaran.

El Escribano asentaba las actas, acuerdos y discusiones del Cabildo en un libro por él autorizado, suscribía y legalizaba las actas o acuerdos y, llevaba un libro donde asentaba todos los depósitos de la autoridad judicial. Este funcionario es el antecedente inmediato del Secretario Municipal y de los Notarios.

El fiel Ejecutor tenía a su cargo el reconocimiento de las pesas y medidas en las operaciones de compra-venta.

Los Oficiales Reales tenían por obligación principal la de cuidar los intereses de la rentas del Rey. Tomaban parte en el Cabildo con voz y voto.

J.M. Capdequí (6) tomando en cuenta la legislación existente de la época nos dice que se distinguieron tres clases de poblaciones:

a) Ciudades Metropolitanas: cuyos Cabildos estaban integrados por doce Regidores, dos Fieles Ejecutores, dos Jurados

(6) J. M. Capdequí.-El estado español en las indias.-Editorial Fondo de Cultura Económica.-México 1982.-Pág.82.

de cada Parroquia, un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano de Consejo, dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Portereros;

b) Ciudades Diocesanas o Sufragáneas, que estaban integradas por ocho regidores y los demás oficiales perpetuos;

c) Villas y Lugares, integrados por Alcaldes Ordinarios, cuatro Regidores, un Alguacil, un Escribano de Consejo Público y un Mayordomo.

En la época de la Colonia existieron Municipios Españoles y Municipios indígenas. En las poblaciones de blancos, los indios ocuparon un sitio extramuros. Dentro de la Administración Municipal, existían dos clases de cargo; el de Alcalde Ordinario, quien gobernaba un Municipio cuya cabecera era un pueblo compuesto sólo de españoles o de españoles e indígenas; y la Junta de Caciques o Indios Nobles que regían un Municipio, cuya cabecera era un pueblo compuesto sólo de indios.

Las Leyes de Indias ordenaban que en cada pueblo de indios se elegiese anualmente a un Indio Alcalde. Pero si el pueblo pasaba de ochenta casas, debían de elegir a dos alcaldes y dos Regidores Indios. Estas leyes establecían que los indios podían ser Caciques o Curacas, con jurisdicción civil o criminal.

En la Colonia, el Municipio Indígena sufrió una condición inferior respecto a los municipios españoles establecidos en América. Los bienes municipales en las comunidades indígenas se encontraban en un estado de propiedad comunal. La Real Cédula del 21 de marzo de 1551, estableció que los indios fueran reducidos a pueblos para que no viviesen divididos y separados por sierras y montes.

En lo que se refiere a los territorios de América, los Virreyes, Presidentes y Gobernadores Independientes tuvieron la obligación de informar a la Corona, entre otras cosas, sobre actos de gobierno y administración y sobre los problemas relacionados con las misiones, las reducciones de Indios y los Negros. (7)

(7) J.M. Capdequi.-Op. Cit. Pág.50,51.

### 1.1.3.- DERECHO MUNICIPAL COLONIAL

El Derecho Municipal en la colonia se entendía como un Derecho del Estado aplicable especialmente para los Municipios. Este derecho era legalizado por el Virrey, al igual que el propio Rey.

En el año de 1574, se realizó un intento parcial para regular lo relativo a los municipios que se concretizó en las "Ordenanzas de Cabildo" redactadas por el oidor Alfonso de Cáceres. Estas Ordenanzas constituyeron el primer Código Municipal Cubano.

Las obligaciones de América adoptaron un régimen local a semejanza de las de España, ya que había uniformidad en el estilo de las municipalidades coloniales. Esta uniformidad radicó en una igual condición legal, mas no en una pluralidad de origen y de tipos de poblaciones como tampoco la fue en la elección de ciertos funcionarios locales, en el número de Regidores y aun, en ciertos casos, en los derechos de las ciudades, ya que la de México, por ejemplo, obtuvo preeminencia sobre el resto de la Colonia, así como la Ciudad de Burgos, las tenía de España.(8)

Las Instituciones creadoras del Derecho Municipal fueron las siguientes:

a) Fuentes Metropolitanas: 1) El Monarca; 2) El Real Consejo de Indias.

b) Fuentes Centrales en la Colonia: 1) El Virrey; 2) Las Audiencias.

c) Fuentes Provinciales: 1) Gobernadores, Alcaldes Mayores o Corregidores.

d) Fuentes Derivadas de Capitulaciones: 1) Descubridores; 2) Conquistadores y, 3) Adelantados.

e) Fuentes Locales Seculares: 1) Los Cabildos, Concejos o ayuntamientos y, 2) El Cabildo Abierto.

f) Fuentes Locales Eclesiásticas: 1) Las Ordenanzas Religiosas y, 2) El Principal y los Regidores en los Hospitales-pueblos. (9)

(8) Ochoa Campos Moisés.-La Reforma Municipal.-Editorial Porrúa.-México, Pág. 137.

(9) Ochoa Campos Moisés.-Op Cit. Pág.140.

El Municipio Colonial, necesitaba de recursos económicos y financieros para solventar los gastos de administración y gestión, para tal efecto disponía de dos clases de bienes:

a) Bienes comunes, eran bienes de disfrute en comunidad por los vecinos, tales como fuentes y plazas, los lugares de reunión del ayuntamiento, etc., así como también los lugares que eran otorgados para el bien comunal.

b) Bienes propios, eran los que brindaban productos al ayuntamiento para los gastos públicos. Eran bienes rústicos o urbanos que se arrendaban y administraban directamente por el Municipio. El arrendamiento de propios se hacía en remate al mejor postor y cada año se rendían cuentas de ingresos y egresos del fondo de propios. Cuando el producto de propios no alcanzaba para cubrir el servicio, se acudía a los arbitrios, que consistían en impuestos por una obra determinada o servicio, contribuciones forzadas por requerimiento real o ante un hecho específico.

Del Siglo XVI al XVII, la vida colonial, en cuanto a su régimen municipal, se caracterizó por los siguientes hechos:

Fue la etapa de preponderancia de los peninsulares en el control de los ayuntamientos, debido, a la venta de los cargos Concejiles y a las regidurías perpetuas que más tarde aprovecharían los criollos.

Se registró en esta época, el declive del poder municipal, una vez que llegaron a América, los efectos de la derrota de Villalar.

Asimismo se dio en esta época, la coexistencia de municipios españoles e indígenas.

Es en esta época de organización política del Municipio, donde se expiden medidas centralizadas y se mengua el carácter democrático del Municipio, debido al comercio de los cargos concejiles y la facultad de Virreyes para nombrar Regidores Honorarios, entre los peninsulares llegados a la Colonia.

Puede afirmarse que en el Siglo XVII, se asentó el orden municipal, bajo la acción reguladora del derecho, Rafael de

Altamira al referirse a la diferencia que existió entre los Siglos XVI y XVII, nos dice: "El Siglo XVI fue la época de los ensayos, de los cimientos de las instituciones, del afán de dar a las nuevas necesidades de la colonización, todo los elementos que se necesitaban o que el hombre creía que se necesitaban. El Siglo XVII es el de la selección de todo lo creado y también el de la condición que llevan consigo las codificaciones, por un lado, de resumir o condensar lo preferible y por otro, de facilitar al poder ejecutivo una mejor y más profesional utilidad, por ejemplo, en la ejecución de la justicia. (10)

En el Siglo XVIII, la organización municipal sufrió la influencia francesa. Esto trajo como consecuencia, el expansionismo cultural francés en un imperialismo político que se hizo realidad sobre la propia España en 1808 y sobre todo en México, en 1838 y 1862.

Tres fuerzas poderosas, dejaron su impacto en la organización peninsular y en sus dominios:

1.- Con el Despotismo Ilustrado de los Borbones, se inició una nueva política local, siendo Felipe V, el que abolió los fueros municipales en la península. Carlos III, a su vez se declara aliado de Francia y crea un nuevo organismo, que son: Las Ordenanzas de Intendentes de 1786, que repercuten en la Nueva España, acentuándose una política centralizadora, dejándole a los Intendentes el control de los principales reinos y restándole facultades a los ayuntamientos, sobre todo en materia hacendaria. Los Intendentes tuvieron jurisdicción en materia de Justicia, Policía, Hacienda, Guerra, reemplazando política y administrativamente a los Corregidores y Alcaldes Mayores.

2.- La Revolución de 1789, trajo las ideas liberales que se extendieron en España y sus dominios. Entre sus ideas está, la Ley del 14 de diciembre de 1789, que afirma que en Francia, existe un poder municipal, con atribuciones específicas, convirtiéndose esta en base del Estado Nacional. Esta Ley influyó en España y en sus colonias americanas.

3.- Las Instituciones Napoleónicas. "La concepción francesa del Municipio quedó definida en última instancia por las leyes napoleónicas y coloca a la institución municipal como

(10) Ochoa Campos Moisés.-La Reforma Municipal.-Contribuciones a la Historia Municipal en América.-Editorial Porrúa.-México, Págs. 189, 190.

órgano administrativo descentralizado. La descentralización por región se ejerce por medio del control del Estado sobre el Municipio, conservando éste su autonomía administrativa, muy pobre, por cierto". (11)

La influencia francesa a principios del Siglo XIX, incitó a la Revolución en la Nueva España y demás Colonias Hispanoamericanas.

## 1-2.- SIGLO XIX

El control de los ayuntamientos por parte de los criollos, fue definitivo, ya que los ayuntamientos fueron las tribunas de que se sirvieron éstos tratando de suprimir el monopolio que ejercían los peninsulares en los altos puestos civiles, eclesiásticos, en las magistraturas y, en el comercio colonial. Por eso el ayuntamiento de la Ciudad de México, en 1805 fue el centro del partido criollo que propugnó la independencia.

El ayuntamiento de 1805, en la Ciudad de México, pretendía:

- a) Ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la Colonia.
- b) Convocar a un Congreso de Ayuntamiento, para fijar un Estatuto Provisional, en tanto se definía la Autoridad en España, (recuérdese que es en esa época, cuando Napoleón Bonaparte, invade España y los Monarcas Carlos IV y su hijo Fernando VII fueron obligados a abdicar por lo que se había dejado sin autoridad real al Imperio Español. Ante este hecho las Colonias Hispanoamericanas, declararon ilegítimo cualquier régimen impuesto por el usurpador extranjero).

Es importante señalar, que el ideólogo criollo de la Soberanía Popular fue Don Fray Melchor de Talamantes.

Los principios de Soberanía Popular y Nacional fueron expuestos ampliamente el 19 de julio de 1808, por el Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos, Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, el Lic. Verdad habló de los derechos de la Nación para asumir su Soberanía.

(11) Ochoa Campos Moisés.-Op. Cit.- Pág. 193.

Por Real Acuerdo del 21 de julio de 1808, se determinó que el Cabildo se abstuviera en lo sucesivo de tomar la voz que no le pertenecía por todas las demás ciudades de la Colonia. El 15 de septiembre de 1808, los peninsulares que integran el partido español, contrario al de los criollos acusaron al Ayuntamiento de la Ciudad de México, de conspirar a favor de la Independencia e iniciaron la represión, aprehendiendo al Lic. Verdad, asesinándolo el 4 de octubre de 1808, encarcelando igualmente a sus compañeros de ideas, al Lic. Azcarate y a Don Fray Melchor de Talamantes, destituyendo de su puesto al Virrey Iturrigaray.

Es el 16 de septiembre de 1810, en el pueblo de Dolores Hidalgo, en donde se inicia la guerra de Independencia por Miguel Hidalgo y Costilla, en medio del fragor de la lucha, se conservan las instituciones en el mismo estado en que estaban, subsistiendo de esa manera, la Institución Municipal.

Es en ese siglo, donde una de las legislaciones de la época se ocupan del Municipio: la Constitución de Cádiz de 1812, que sigue el modelo francés, de la época napoleónica y aunque fue efímera su existencia, tuvo vigencia en dos casos: a) al establecerse la libertad de prensa y, b) al efectuarse las elecciones para los ayuntamientos, en las cuales los criollos derrotaron completamente a los españoles, por lo que a fines de 1812, la suspende el Virrey Venegas, restableciéndola de nuevo Calleja, en 1813. "La trascendencia de la Constitución gaditana en México no consistió en su aplicación, que no la tuvo, sino en su imitación, porque fue patente que de ella hicieron nuestras Constituciones Federales". (12)

La Constitución de Apatzingán, tocó sólo de paso el problema municipal, diciendo en su artículo 208, que: "...en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos". Sin embargo nunca tuvo vigencia en nuestro país.

(12) Tena Ramírez Felipe.-México y sus Constituciones.-Editorial Polis.-México, 1937. Pág. 53.

El 17 de septiembre de 1814, se conoce en México, el decreto de Fernando VII, que establece: los ayuntamientos de más de 1000 habitantes, deberán estar formados por Alcaldes, Regidores y Síndicos de elección popular y, presididos por un Jefe Político.

Vino la Independencia de México en 1821, teniendo como base el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, que solo confirman la existencia de las Autoridades Municipales ya existentes, señalándoles sus facultades para ejercer sus funciones. Es de esta manera, como entran a la vida independiente los Municipios.

Después viene la Constitución de 1824, que ignora completamente a los municipios y sólo se distinguen por la creación de un nuevo organismo, que se le conoce con el nombre de Distrito Federal, donde residen los poderes Federales, con Representación sólo en la Cámara de Diputados y no en la de Senadores. El antiguo intendente es reemplazado por el gobernador del Distrito. El Poder Judicial esta representado por la Suprema Corte de la Nación.

La Constitución Centralista de 1836, llamada "Leyes Constitucionales", es el primer documento que se ocupa del municipio y se ve claramente en su sexta ley, donde dispone: Artículo 22, que los ayuntamientos existen en todas las capitales que tengan 8 mil almas y en los puertos donde haya cuatro mil almas. En donde no haya esa población, habrían jueces de paz, encargados de la policía también en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

El Artículo 23, establece que los ayuntamientos sean elegidos popularmente, éstos deberán estar compuestos por alcaldes, regidores y síndicos en número no mayor de seis, doce y dos respectivamente. Para ser electos deberían ser mexicanos, vecinos del lugar, mayores de 25 años y con capacidad económica. Los ayuntamientos tenían a su cargo la policía y mantenimiento del orden, cuidaban hospitales, cárceles, instituciones de beneficencia, de las escuelas primarias y la recaudación de propios y arbitrios.

El Artículo 26, daba a los alcaldes, ciertas facultades judiciales, - conciliadoras -, diciendo en los juicios verbales y dictando aquellas "providencias urgentísimas

que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia", en los negocios civiles y criminales; ayudando además a las autoridades judiciales en las diligencias que les encomendaren. (13)

En esta época, la institución municipal no gozó de autonomía alguna, sin embargo, esta Constitución tiene el mérito de haber sido el primer documento legislativo en el México independiente, que regula la materia municipal "Fue éste sin duda, el esfuerzo más importante para la organización municipal en la larga época de incesante agitación política que medió entre la independencia y la constitución definitiva de la república y de haber habido, alguna tranquilidad, habría hecho que la institución municipal, como humilde agente de policía y administración local se hubiere extendido y arraigado en todo el país. (14)

Continuó en nuestro país la era de centralización y se dictaron las Bases Orgánicas de 1843, formuladas por la Junta Nacional Gubernativa convocada por Santa Anna, donde se limita a reconocer a los municipios como la última división Política territorial. También faculta a las Asambleas departamentales para establecer nuevos municipios y funcionarios Municipales, expedir Ordenanzas y reglamentos de Policía.

En la Administración del General Herrera en 1848, se dictó la primera ley de dotación del fondo municipal, señala que los bienes y actividades materia de los impuestos destinados al municipio, son entre otros: la harina, las fábricas de cervezas, las diversiones y los juegos. Es en esta forma como se compensa al municipio, de las pérdidas sufridas por la supresión parcial de las alcabalas que no serán definitivamente suprimidas hasta la administración del General Díaz en 1896.

En 1856 Comonfort, dicta el Estatuto Orgánico Provisional de la República que destruye la autonomía municipal. Se faculta a los Gobernadores para nombrar funcionarios

(13) José M. Gamboa.-Leyes Constitucionales de México durante el Siglo XIX, Pág. 423.

(14) Miguel S. Macedo.-México y su Evolución Social.-Tomo I.-Volumen II.-México, 1900, Pág. 674.

municipales, expedir ordenanzas y manejar su Hacienda, llegando a intervenir hasta en lo más insignificante que sucede en un municipio.

En ese mismo año, Comonfort dicta las Leyes de Desamortización, afectando profundamente al Municipio obligándolos a vender sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al servicio público lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios y aún de la parte de los palacios municipales o casas de cabildo que tenían arrendadas. Estas leyes tuvieron como objeto, el de privar a la Iglesia de sus bienes y limitar su poder, pero se exageró ya que trajo como consecuencia la pérdida de los bienes municipales y su libertad municipal, viviendo desde ese momento de las Contribuciones decretadas directa o indirectamente por las legislaturas de los estados.

La Constitución Política de 1857, sólo se ocupa de paso del municipio y los reglamentos en algunas disposiciones. Es así como en su Artículo 31, fracción II, señala como obligación del Mexicano inscribirse en el padrón de la Municipalidad y en su Artículo 72, fracción VI, menciona a las autoridades municipales del Distrito Federal, que serán nombradas por elección popular.

Durante el gobierno de Juárez, se dictaron numerosas disposiciones para la reorganización municipal, con el objeto de devolverles su libertad. Se dispuso que los Ayuntamientos se renovaran por mitad cada año y fueran elegidos popularmente, lo mismo que los jueces y el gobernador del Distrito Federal. Sin embargo en el aspecto económico el panorama seguía siendo desastroso. El municipio tiene a su cargo la beneficencia pública aún cuando ha perdido sus bienes a causa de las últimas leyes.

Durante el Imperio se introdujeron modificaciones importantes en la estructura municipal y existió un documento que rigió durante el reinado de Maximiliano de Habsburgo, de 1864 a 1867. Este documento fue el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano". En él se establece que la administración municipal, estaba formada por dos alcaldes, los ayuntamientos o concejos municipales y los comisarios. Los alcaldes presidían los ayuntamientos y estaban encargados de toda la administración comunal y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos. Los cargos eran remunerados, este sistema dio buenos resultados, pero cayó con el imperio. "Tal régimen implantado por otro

gobierno distinto al imperial, hubiera probablemente llegado a arraigar en nuestro sistema administrativo, conforme al buen principio de no confiar la administración a cuerpos colegiados y concejiles, sino a funcionarios unitarios y remunerados; pero el imperio lo contaminó todo con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, y lo condenó así al olvido. (15)

Posteriormente se encomienda a los municipios una función que no les corresponda, la función electoral, éste es el encargado de formar el padrón electoral, repartir las credenciales, instalar las casillas y de recoger las votaciones. Con este nuevo cargo se desnaturaliza la institución municipal, maniatándolo económicamente a las legislaturas locales, éstas a los gobernadores; y los gobernadores, al ejecutivo federal.

En el régimen centralista del General Díaz, los ayuntamientos estaban agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaban partidos, distritos, prefecturas, que estaban a cargo de los llamados prefectos o jefes políticos, que eran los encargados de mantener el control político y económico de los municipios. Tena Ramírez, nos dice al respecto "los medios que empleaban para conservar la paz y el orden era con frecuencia crueles e ilegales; su actuación hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal. El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del Municipio Libre". (16)

En ese régimen, se consuma la abolición de las alcabalas iniciada en el año de 1857, gracias a la habilidad del ministro de Hacienda Limantour. Con esto los municipios pierden parte importante de sus ingresos. Resolviéndose este problema de dos formas:

a) Creación de nuevos impuestos y aumento de la participación del impuesto recaudado directamente por la Federación.

b) Retirar algunos ramos para pasarlos a la Federación, Instrucción Primaria y la Beneficiencia Pública.

(15) Miguel S. Macedo.-Op. Cit.-Pág. 678.

(16) Tena Ramírez Felipe.-Derecho Constitucional Mexicano.-1944, Pág. 143.

Estas medidas eran muy benéficas para el comercio y la industria y para abaratar la vida, pero resultó un duro golpe para el municipio, pues como ya dijimos, se le privó de ciertos ingresos que estaban a su favor.

Bajo el porfiriato, el régimen de jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal. Siendo sus características más importantes, las siguientes:

- a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos.
- b) Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- c) Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.
- d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Es necesario reconocer que durante la época del General Díaz, los municipios, "aunque en el orden político constituyeron el engranaje de una perfecta dictadura, en el orden material se adaptaron mejor a las necesidades del país y desarrollaron actividades más eficientes para el bienestar del pueblo". (17)

Por lo que se refiere a la Ciudad de México, empezó su crisis municipal con la Constitución de 1824, al transformarse en Distrito Federal (residiendo aquí los poderes federales), quedando el gobierno político y económico de este, bajo el gobierno federal.

En febrero de 1837, mediante las Leyes Constitucionales, el régimen centralista incorpora al Distrito Federal al Departamento de México, conservando como capital la misma ciudad, pero dividido el territorio en distritos.

Las Bases Orgánicas de 1843, conservan la misma organización, a excepción de la división que hace de los distritos, los divide en partidos y éstos en municipalidades.

(17) M.C. Rolland.-El Desastre Municipal en la República Mexicana.-México, 1939, Pág. 124.

El régimen federal, por decreto del 22 de agosto de 1846, ordena el restablecimiento del Distrito Federal, y de los ayuntamientos que volvieron a funcionar hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna investido de las facultades que le dieron las Bases Provisionales, dispuso que el Distrito Federal, se convirtiera en Distrito de México.

Con el triunfo del Plan de Ayutla se devolvió al Distrito Federal su organización anterior, pero fue la Constitución de 1857, la que se ocupó de normalizar su situación. Se dispuso que cuando los poderes federales se trasladaran a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal, debía de formarse una nueva entidad denominada: Valle de México.

Se reservaron al Congreso de la Unión, las facultades para arreglar el gobierno interior del Distrito Federal y, se extendió a los ciudadanos la facultad de elegir popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, a los cuales se les asignarían rentas para cubrir sus necesidades.

Durante el Imperio, el territorio del Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México. La capital quedó dividida en cuarteles y manzanas o secciones.

Sin embargo, el régimen municipal continuó bajo el sistema de prefecturas; estaba organizado de la siguiente manera; en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de la policía. El gobernador del Distrito Federal, contaba con amplias facultades, demarcaba poblaciones, villas y barrios correspondientes a cada partido, les formaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y además desempeñaba funciones de autoridad local.

### 1.-3 SIGLO XX.

#### "LA GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL"

##### a) Antecedentes del Constituyente de 1917.

Debido a los cambios radicales que sufrió el Municipio en su estructura política, jurídica y económica en la época revolucionaria, se puede considerar a ésta como una tercera

etapa de la vida Municipal en México. Ya que uno de los postulados más importantes de la revolución fue precisamente la emancipación del Municipio.

Es así como surge el siglo XX, en medio de un régimen centralista, totalitario y el descontento del pueblo en general.

El 21 de abril de 1901, en Mochitlán, Guerrero, se proclama el Plan del Zapote, que contiene puntos políticos en defensa del sufragio efectivo en oposición a la reelección en los puestos públicos y en abierta lucha en contra del caciquismo regional.

Por su parte Porfirio Díaz, expide el 26 de marzo de 1903, en el Distrito Federal, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, estableciendo que el Distrito Federal se divide en trece municipalidades. Que los ayuntamientos están compuestos por Concejales no retribuidos que se renuevan por mitad cada dos años; y que sólo tienen voz consultiva en la administración de asuntos municipales.

Esta Ley suprime a los Municipios, porque las autoridades administrativas no son elegidas por los vecinos y porque los ayuntamientos al perder sus facultades de decisión, quedan reducidos a órganos de consulta y además son privados de su Personalidad Jurídica, haciéndose cargo de todos sus bienes, derechos, acciones y obligaciones el gobierno federal.

El primero de julio de 1906, la Junta de Organización de San Luis, proclamó el programa del Partido Liberal Mexicano, que contenía las siguientes consideraciones:

"Los demás puntos generales se imponen por sí mismos. La supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento".

El Partido Democrático en su manifiesto a la Nación, nos dice: "iba luego por los fueros de la libertad municipal, considerando al Municipio Libre como la celdilla que resume en su vida entera del organismo, quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los Jefes Políticos".

Es así como llega el año de 1910, que marca el final y el principio de dos momentos fundamentales de la vida nacional. Treinta años de un México anquilosado terminan y empiezan los de un México bravo que se resiste a continuar esos compases económicos y sociales cuyas diferencias y distancias se hacen cada día más evidentes: los de un México que busca nuevos aires y, sobre todo, nuevas posibilidades de desarrollo.

1910 amalgama el ocaso de la dictadura, enmarcado en las fiestas del Centenario, caracterizado por el lujo y los excesos, las luces y la supuesta alegría citadina en contraste con la marginación y la pobreza de la grandes mayorías campesinas; y también, el punto de partida de un proceso durante el cual se descubrirían realidades amargas y significativas.

Al compás de esas celebraciones de Independencia, irrumpe el reclamo de un pueblo postergado y reprimido, un pueblo que pide el ejercicio democrático y que, haciendo suyas las demandas populares de tierra, justicia y libertad, habría de transformar el país desde sus raíces, en lo que sería la primera gran revolución social de nuestro siglo. (18)

El Plan de Valladolid del 10 de mayo de 1910, expresaba: "éste pueblo que a diario siente en las espaldas el flagelo del caciquismo no puede soportar por más tiempo las arbitrariedades del terrible dictador que ha visto impávido su agonía y miseria".

Don Francisco I. Madero, promulga el Plan de San Luis, el 5 de octubre de 1910 y, manifiesta lo siguiente: la división de los Poderes, la Soberanía de los Estados, la Libertad de los Ayuntamientos y los Derechos de los Ciudadanos sólo existen escritos en nuestra Carta Magna"; añade que: "Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".

El 16 de noviembre de 1911, Don Bernardo Reyes, expide un Plan y en su Artículo 5o., manifiesta: "declara la ley Suprema de la República, el principio de no reelección del Presidente, de los Vicepresidentes, de los Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales".

(18) Museo Nacional de la Revolución.-México, D.F., a 20 de noviembre de 1986.-D.D.F., S.E.P., I.N.B.A., Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.-Primera Plana.

Los Estados de Campeche, Guèrrero, Michoacán, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal proclaman el Plan Político Social, que manifiesta en su punto VI: "Se organizarán las Municipalidades".

El Plan Orozquista, del 25 de marzo de 1912, conocido mejor como Pacto de la Empacadora, se manifiesta en dos puntos sobre El Régimen Municipal:

a) La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

b) Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales.

Venustiano Carranza, manifiesta sobre el Municipio en su mensaje que dirige a los Jefes del Ejército Constitucionalista, el 3 de octubre de 1914, lo siguiente: "Igualmente, todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta Convención se considerarán de urgente necesidad pública antes del restablecimiento del orden constitucional".

Las reformas políticas y sociales se mencionan como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica, en los siguientes términos:

El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y, como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas, así mismo, "que los municipios, por causa de utilidad pública, expropien, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casas de justicia".

En el año de 1914, Venustiano Carranza expidió varios decretos, entre ellos el del 12 de diciembre de 1914, llamado "Adiciones al Plan de Guadalupe", que en su artículo 2o., dice que: "el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, así como

el establecimiento de la libertad municipal como Institución Constitucional.". (19)

Entre las Adiciones al Plan de Guadalupe, destacan las siguientes consideraciones:

a) Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República de 1857, consagrando el Municipio Libre.

b) La Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

c) Ley Sobre Organización Municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.

Otro de los decretos expedidos por Carranza es el del 26 de diciembre de 1914, constituyendo éste, un antecedente inmediato del Artículo 115 Constitucional, que tuvo la importancia de reconocer a los municipios como base de nuestra Organización Política, otorgándoles una autonomía que antes no tenía por la sujeción a los prefectos y Jefes Políticos. Dicho Decreto dice textualmente:

Artículo Unico.- Se reforma el Artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos 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". (20)

Este Decreto inició La Reforma Municipal hecha por la Revolución.

(19) Tena Ramírez Felipe.-Leyes Fundamentales de México.- Editorial Porrúa.-México.-1977

(20) Ochoa Campos Moisés.-La Reforma Municipal.-Editorial Porrúa.-México.

Con posterioridad, el Programa de Reformas Politico-Sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria, el 18 de abril de 1916, consigna lo siguiente: "Facilitar la independencia de los Municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federales y locales".

El 10. de diciembre de 1916, Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, entrega al Congreso Constituyente, el proyecto de Constitución y aludía al Municipio de la siguiente manera: "El Municipio Independiente que es sin duda una de las grandes intenciones de la Revolución, como que es la base del Gobierno Libre, y supone que no sólo le dará libertad política a la vida municipal sino que también le dará Independencia Económica, supuesto que tendrá fondos propios para atención de todas sus necesidades, subtrayéndose así una voracidad insaciable, de ordinario demostrada por los Gobernadores y una buena Ley Electoral que los mantenga a éstos alejados del voto público y que castigue con necesidad toda tentativa de violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirá cumplir su cometido de una manera satisfactoria" (21)

Dicho proyecto, en su Artículo 115 dice así: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política al Municipio Libre administrado cada uno por Ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado".

La Comisión adicionó este artículo. El miércoles 24 de enero de 1917, según refiere el Diario de los Debates, el proyecto que se leyó fue el siguiente: "Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al 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 libremente su

(21) Idem.

hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señala 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 su Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes del Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley.

III.- 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 de los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente".

Como es de observarse, la parte final de la fórmula propuesta por Don Venustiano Carranza fue convertida en la fracción primera.

Se tuvo al Municipio Libre, como base de la Administración Política y Municipal de los Estados del país, como la novedad de la Constitución de 1917 frente a la de 1857. (22).

#### REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

El Artículo 115 Constitucional regula la organización de los Estados de la Federación, postula al Municipio Libre, como base de su división territorial y su organización política y administrativa, el maestro Quintana Roldán señala que este artículo ha sido nueve veces reformado. (23)

La Primera Reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se hizo para

(22) Idem.

(23) Robles Martínez Reynaldo.-El Municipio.-Editorial Porrúa.-México, 1987, Págs. 112 y 113.

regular el mínimo de diputados que debía tener cada Estado ya que el número de representantes en la legislaturas de los Estados debería de ser proporcional al de habitantes de cada uno, adicionándose el antepenúltimo párrafo del artículo en los siguientes términos: "Pero en todo caso no podrá ser menos de 7 diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a la última cifra".

La segunda Reforma publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933, establece la prohibición de reelección para los gobernadores de las entidades, prohíbe la reelección para el período inmediato a los diputados locales y a los miembros de los Ayuntamientos adicionándole un párrafo a la fracción primera del artículo 115 y restructurándose el tercer párrafo en los siguientes términos.

A la fracción primera se le adicionó lo siguiente: "Los presidentes municipales, regidores, los síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de su cargo, cualquiera que sea la denominación que se les dé, 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 como suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".

A la fracción tercera lo siguiente: "La elección de los gobernadores de los Estados de la legislatura local será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

"Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aún por el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados de despacho". Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo".

Fue en la parte final del artículo 115 donde se adicionó la prohibición de no reelección a los diputados locales en los siguientes términos:

"Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes".

La tercera Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, se hizo para modificar la parte final del párrafo segundo de la fracción tercera, que disponía que los gobernadores no podrían durar en su cargo más de 4 años, quedando de la siguiente manera: "Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de 6 años".

La cuarta reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, consagró el derecho de sufragio a las mujeres al incluir en la fracción primera el siguiente párrafo: "En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas".

La quinta reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, en la que se suprimió el párrafo que hemos transcrito en el apartado anterior y el que había sido reformado en 1947 y esto con motivo de que en esa misma fecha de 1953 se reformó el artículo 34 para otorgarle la plena ciudadanía a las mujeres.

La sexta reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, adicionó las fracciones cuarta y quinta con el objeto de que el Municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano quedando de la siguiente manera:

"Fracción cuarta: Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sea necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia".

"Fracción quinta: Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivamente, en el ámbito de competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con el apego a la Ley Federal de la Materia".

La séptima reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, adicionó el artículo 115 aumentando un párrafo a la fracción tercera para introducir el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300,000 habitantes". (24)

La octava reforma que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, reestructuró totalmente el artículo 115 convirtiendo sus cinco fracciones en diez.

Este artículo al ser aprobado por el Congreso Constituyente de Querétaro, dejó pendiente dos omisiones respecto al Municipio: La Autonomía Económica y las relaciones de las Autoridades del Estado y las del Municipio. Quedando de la siguiente manera:

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

(24) Robles Martínez Reynaldo.-Op.-Cit.-Págs.- 114 a 116.

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. (25)

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 nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, 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 propietario 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 de 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 desaparecido 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 celebraran nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales para concluir los períodos respectivos.

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

II.- 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 deberán 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.

(25) Diario Oficial de la Federación.-3 de febrero de 1983, Págs. 6 y 7.

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercado y centrales de abastos.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- 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 municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencia y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, experirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII.- El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados de despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años de período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiere estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos

y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X.- La federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior. (26)

La novena reforma que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, suprimió los lineamientos relativos a la duración y forma de elección de los gobernadores de los Estados; así como los referentes al número de representantes en las legislaturas de los Estados y la forma de elección de las mismas, contenidas en la fracción VIII para ser incorporadas al nuevo artículo 116; también fueron derogadas las fracciones IX y X del propio artículo, para ser incorporadas al artículo siguiente.

En conclusión, la fracción VIII fue modificada quedando únicamente la parte final de su último párrafo como primero, las disposiciones relativas a las leyes locales respecto a la introducción del principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Se le agregó un segundo párrafo a esta fracción en el que se insertó la parte final de la anterior fracción IX, la que se refiere exclusivamente a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores; quedando la fracción VIII, como aparece a continuación:

"VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias". (27).

(26) Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1982.- Op.-Cit.-Pág. 8.

(27) Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987.- Pág. 3.

## CAPITULO II

## EL MUNICIPIO

### 2.1) SIGNIFICADO DEL MUNICIPIO EN SENTIDO AMPLIO.

Municipio, dice el Diccionario, proviene del latín "municipium", y agrega "Entre los romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma".

Los orígenes del municipio, se encuentran en todo el mundo; al respecto García Oviado, nos dice: "Constituye una comunidad de personas preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad." (28)

En otra acepción, es también el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.

Jurídicamente Municipio o Municipalidad es, una persona de Derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional. (29)

Existen dos tendencias sobre este asunto en particular.

(28) Dr. Acosta Romero Miguel.-Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- 5o. Edición 1983.-Pág. 343.

(29) Enciclopedia Jurídica Omeba.- El Municipio.-tomo XIX.- Editorial Driskill, S.A., Buenos Aires, 1979, Pág. 961.

a) La Escuela Sociológica o Jusnaturalista, que explica la existencia del municipio como una institución de Derecho Natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad.

En este sentido, Adolfo Posada, escribe: "Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo, y convierte el espacio ocupado para la convivencia con sus semejantes, y construye viviendas, formando, alrededor de un núcleo de atracción una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced a una causa, más que del parentesco, de la proximidad o contigüedad espacial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadores de servicios comunes, que a la larga constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común-territorial y especial- se convertirá en régimen de policía y, por fin, en régimen local o municipal". (30)

En América, se difunde ampliamente el sentido de esta escuela, a través de la obra La Democracia en América de Alexis de Tocqueville donde se manifiesta que, el municipio nace espontáneamente, que no es creación del estado, sino que sólo éste (el estado), reconoce su existencia; añade, que esta es la única asociación que existe en la naturaleza, que donde quiera que se encuentren hombres reunidos se forma por sí misma una comuna y agrega además que "El hombre forma los reinos y establece las repúblicas; la comuna parece surgir de Dios".

b) Por el contrario, La Escuela Legalista, para quien el Municipio es una entidad creada por la Ley, con atribuciones delegadas por el Estado, las que pueden ser ampliadas y aún suprimidas. En este concepto, el comienzo y el fin de la existencia del municipio se encuentra sólo en la Ley.

Ambos concepciones deben complementarse para definir el concepto de Municipio, al que integran dos elementos distintos que el jusnaturalismo no diferenció: la agrupación humana -hecho social- y el municipio propiamente dicho-institución jurídica- en la cual los hombres constituyen grupos sociales con localizaciones geográficas distintas, pero sólo el Estado puede acordar la personería y revestir el carácter del municipio a cada uno de esos grupos sociales. (31)

(30) Enciclopedia Jurídica Omeba.-El Municipio.-El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna.-Tomo XIX.-Editorial Dunhill, S.A., Buenos Aires., 1979, Pág. 961.

(31) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, Sa. Edición.- Pág. 343.

Por último, para Moisés Ochoa Campos, quien resume las ideas de Platón, Lucrecio, Aristóteles, Oswald Spengler, Federico Engels, Emilio Durkein diciendo que; "Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como Institución y a los de sus componentes como asociación de éstos".

## 2.2) EL MUNICIPIO COMO UNA FORMA DE GOBIERNO.

A continuación daremos diferentes sistemas en las formas de Gobierno del Municipio, en algunas partes del Mundo.- Siendo las más importantes las siguientes.

Sistema Tripartito; Que tuvo gran difusión en Europa y que consiste en una organización tripartita, compuesta por una asamblea de elección popular directa; que asume las facultades normativas; otra asamblea más restringida, nombrada generalmente por la primera de su seno, con facultades de administración; y un órgano unipersonal que preside ambas asambleas, representa al municipio y ejerce las funciones ejecutivas. Este sistema es característico de Italia, Bélgica, Holanda, Noruega, Finlandia, Suecia. No tuvo gran acogimiento en América, sino sólo en algunas partes de Estados Unidos.

Sistema Francés: La organización municipal francesa, que rige en Francia, actualmente, fue adoptada por España y difundida en América. Las características de este sistema francés son la existencia de dos órganos: 1o. la asamblea deliberante, de elección popular; y 2o. el maire (alcalde o intendente), miembro de la asamblea designado por ella, que cumple una doble función.

a) En lo municipal, es presidente de la corporación; la representa, ejecuta sus acuerdos y ejerce, en general las tareas ejecutivas, sujeto al control del consejo municipal. En este carácter, le corresponde la administración de las propiedades de la comuna y de sus rentas, la vigilancia de los establecimientos municipales y de la contabilidad comunal, la

preparación del presupuesto y ordenanza de impuestos, la dirección de las obras públicas municipales, la concertación de contratos y la representación de la comuna ante los tribunales.

b) En lo gubernativo, es delegado del gobierno nacional, y está encargado de la publicación y ejecución de las medidas de seguridad y del ejercicio de la policía. En este carácter, el maire está sujeto al control de las autoridades nacionales (subprefecto y prefecto).

Este tipo de organización municipal tuvo gran influencia en América, principalmente en México, donde el Ayuntamiento, el Presidente Municipal constituyen la base del gobierno local. Este sistema francés se caracteriza por una fuerte centralización administrativa en el gobierno central y dentro del orden local, por la preponderancia del órgano colegiado sobre el órgano unipersonal.

#### SISTEMA PRESIDENCIALISTA NORTEAMERICANO

En este sistema, existe una clara diferenciación entre las funciones normativas y las de gestión realizadas por dos distintos órganos, sin sujeción del uno al otro.

La organización municipal se compone de un cuerpo colegiado de elección popular, como el sistema francés, y de un órgano unipersonal que no preside sus sesiones ni depende de aquél. Cada órgano suele ser llamado "Departamento", para acentuar su separación del otro. El órgano colegiado se denomina Municipalidad, Ayuntamiento, Asamblea Municipal o Consejo. El Departamento Ejecutivo es desempeñado por un funcionario que recibe el nombre de Alcalde, Prefecto o Intendente.

La diferencia entre el sistema presidencialista norteamericano y el sistema francés, consiste en la distinta forma de designación del funcionario que ha de ejercer las funciones ejecutivas, pues su nombramiento por el órgano colegiado lo colocaría bajo la dependencia de éste. Por tal

motivo, su designación puede provenir de una elección directa que es el caso más común, salvo para las ciudades capitales, o por nombramiento del gobierno central.

Este sistema obliga a la ley, a establecer una clara delimitación de funciones, pues al no existir dependencia de un órgano a otro, su respectivas atribuciones sólo pueden emanar del texto legal; es decir, el órgano colegiado tiene funciones normativas y de fiscalización, en tanto, que al otro órgano le corresponden las funciones ejecutivas, vinculándose entre sí, ya sea por medio de notas (comunicaciones o mensajes) o por la concurrencia del intendente o de algunos de sus secretarios (cargo correspondiente al de ministro en el orden provincial y nacional) a las sesiones del órgano colegiado. Este sistema es fuente de conflictos entre los dos órganos que componen la administración municipal, ante la preponderancia que cada uno procura alcanzar con respecto al otro y la falta de una autoridad común, conflictos que al sucederse y agravarse paralizan la acción y dificultan la rápida solución de los problemas urbanos.

Esta situación estaba haciendo crisis en los Estados Unidos a comienzos del siglo XX, ya que la administración de las ciudades se caracterizaba por la corrupción, la extravagancia y la mala gestión. (32)

#### EL SISTEMA DE COMISION

En 1903, la Ciudad de Galveston, Estados Unidos, adoptó una nueva organización municipal, que constituyó una revolución en la teoría y la práctica del gobierno municipal.

Es la Comisión Municipal, constituida por cinco miembros, la cual tiene todas las atribuciones normativas y de ejecución. Aquí no hay división de poderes, sino que todos pertenecen a un solo organismo colegiado, aun cuando las facultades ejecutivas suelen distribuirse entre los comisionados, actuando uno de ellos como presidente para dirigir los debates y representar a la Municipalidad, y los representantes como Jefes de Departamento, pero siempre dependiendo de la Comisión.

(32) Enciclopedia Jurídica Omeba.- El Municipio.- La República Americana.- Tomo XIX.- Editorial Driskill, S.A., Buenos Aires.- 1979.-Pág. 965.

Este sistema se ha considerado como el régimen municipal más adecuado para las pequeñas ciudades, donde los problemas son más sencillos. En la actualidad solo cuatro Estados Norteamericanos no prevén este tipo de organización.

**City Manager Plan:** Es una evolución del Sistema por Comisión se creó el régimen de Gerente o Director (**Manager**), en el que la comisión, cuyos miembros son elegidos por la población de la ciudad, nombra a una persona para administrar los asuntos municipales y ejecutar las resoluciones de la Comisión. El **Manager** no es una persona elegida por el sufragio de los habitantes de la ciudad, ni en razón de sus opiniones políticas o de su adhesión a un determinado partido, como es el alcalde, sino que es un hombre que se supone es especialista en asuntos municipales, nombrado por su competencia para el cargo. El **Manager** no debe ser un político, sino un técnico.

El **Manager** ejerce las funciones administrativas, nombra a los empleados, proyecta el presupuesto y es responsable de la buena marcha del municipio frente a la comisión que puede relevarlo de sus funciones cuando lo considere oportuno. La Comisión ya no es un grupo de Jefes de Departamentos, sino un organismo colegiado que determina las directivas.

Este sistema, donde lo más importante es el **Manager**, está inspirado en la organización de la sociedades anónimas: los electores de la ciudad tienen el papel de los accionistas; la comisión designada por ellos representa al directorio de la empresa, y el **manager** ejerce una función ejecutiva semejante a la del gerente en la sociedad anónima.

En el sistema por Comisión, el cuerpo colegiado cuenta con cinco o nueve miembros cuando su población es mayor de cien mil habitantes.

Esta Comisión ejerce dos funciones esenciales: sancionar las ordenanzas y elegir al **Manager**. La Comisión es responsable ante el electorado; el **Manager** lo es ante ella. El Sistema de Gerente no es incompatible con el cargo del alcalde, pues éste ejerce funciones protocolares y no de administración.

Esta fórmula no tuvo difusión en Hispanoamérica.

## REFERENDUM, INICIATIVA Y "RECALL"

Este sistema trata de tener un contacto más estrecho con los electores, con el propósito de evitar la preponderancia del factor técnico sobre el principio representativo. Estas formas de gobierno se fundan en el principio de la soberanía del pueblo.

Estas tres formas semidirectas de democracia, son las más comunes y se fundamentan en el deseo de tener un gobierno representativo de democracia directa.

a) El Referendum, consiste en la ratificación o desaprobación por el pueblo de los proyectos sometidos a su consideración; es obligatorio cuando resulta requisito indispensable para la vigencia de una ordenanza o decreto, y es facultativo cuando la necesidad del referendum depende del requerimiento de cierta proporción del cuerpo electoral o de alguna autoridad municipal.

b) La Iniciativa es el derecho de una parte del electorado para proponer proyectos a los órganos de gobierno, que deberán ser sometidos a la aprobación del electorado si fueran rechazados por los organismos competentes (iniciativa indirecta) o para proponerlos directamente al electorado (iniciativa directa).

c) La Revocatoria o Destitución Popular (Recall), es un medio de remoción de los funcionarios electivos mediante un procedimiento electoral. Este sistema fue adoptado por la Ciudad de los Angeles, California, en 1903.

## UBICACION DEL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL

El Estado Mexicano, desde el punto de vista constitucional, es una Federación constituida por las Entidades

Federales y el Distrito Federal, y a la vez que existe la Federación como Estado Soberano, las Entidades Federativas son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas, existe la estructura político administrativa, fundamental que es el Municipio.

Los sistemas políticos administrativos conforme a los que se pueden estructurar el gobierno de los municipios, pueden ser:

I.- Administración Directa por las Autoridades Centrales, por ejemplo, en el Distrito Federal, en los Estados, en forma Federal.

II.- Administración Descentralizada, con nexos entre la Centralización y el Municipio, en los Estados de régimen central.

III.- Administración Autónoma, como los Municipios de México, de acuerdo con el Artículo 115 Constitucional.

El Municipio como organismo descentralizado en su carácter administrativo, estructura su gobierno, de la manera más democrática que se ha dado en el transcurso de la historia mundial, por medio de elecciones populares y directas, para escoger a su Presidente y al Ayuntamiento; además, no hay que olvidar que esos órganos de gobierno realizan actividades de carácter administrativo, como la expropiación de edificios para el establecimiento de escuelas de educación elemental, o de hospitales necesarios para el municipio.

El vocablo descentralizar comprende dos significaciones:

a) Política, corresponde a la forma de Estado o forma de Gobierno.

b) Administrativa, se refiere exclusivamente a la organización de los elementos administrativos, dependientes del Poder Ejecutivo, ya sea Federal, Local o Municipal.

El vocablo descentralizar tiene el sentido opuesto a centralizar o concentrar, deriva del griego "centro" y se

entiende que el Municipio es un órgano político administrativo concebido en la Constitución.

Desde el punto de vista político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región, ya que hay características comunes entre el Municipio y las Entidades Federativas y resultaría que también éstos serían organismos descentralizados por región, por lo que debemos considerar al Municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Sistema Federal, ya que el Municipio en sí, constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente político, cuya forma de gobierno puede variar, de acuerdo con las modalidades que cada Estado adopta sobre el particular.

Algunos autores, consideran al municipio, como organismo descentralizado por región; Gabino Fraga, nos dice: "El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada" y ubica su estudio dentro de la descentralización administrativa, entendiéndose que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación que no es la de jerarquía.

En primer lugar, la actividad del Municipio no se restringe a prestar servicios públicos pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socio-culturales, además de prestar servicios públicos; y en segundo lugar, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos últimos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que le garantiza la Constitución Federal, de donde el Municipio es una célula político administrativa que es la base de la organización de las Entidades Federativas.

#### GOBIERNO MUNICIPAL

El gobierno municipal en México, como lo dicta el Artículo 115 Constitucional, reside en una administración

autónoma con relación a los Estados y a la Federación.

Características del Municipio de acuerdo con el artículo 115 Constitucional.

I.- El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

II.- El Municipio está provisto de su personalidad Jurídica conferida en la Constitución Federal y en las Constituciones Locales.

III.- Tiene patrimonio.

IV.- El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Impera el principio de no reelección inmediata.

V.- Los Municipios administran libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, que en todos los casos serán suficientes para atender sus necesidades.

Como características del Municipio se señala su autonomía, tanto de la administración federal, como de la administración local y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la Administración Central, Federal, ni con el gobierno del Estado. (Entidad Federativa).

Sobre el significado de la Autonomía Municipal, algunos autores sustentan la tesis de que en un país de régimen federal, no pueden coexistir dos órganos con autonomía (las entidades federativas y el municipio), sin embargo nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas en la Constitución, en países de sistema federal, ya que la autonomía municipal se refiere al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, no perdiendo su autonomía por ello.

La Autonomía del Municipio se refiere a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las Leyes Locales.

Los ingresos que correspondían a los Municipios, no están precisados en la Constitución, dejándose al arbitrio de la legislaturas de los Estados, determinar cuáles eran esos ingresos. Pero ahora en las reformas al artículo 115 Constitucional del 3 de febrero de 1983, se establece claramente cuáles son los bienes, contribuciones y otros ingresos que constituyen la hacienda municipal.

Estas reformas garantizan la autonomía financiera del Municipio que es indispensable para el desarrollo nacional.

Ingresos de Municipio. Los municipios reciben ingresos por los siguientes conceptos:

- 1.- Agua potable y alcantarillado.
- 2.- Alumbrado público.
- 3.- Limpia.
- 4.- Mercado y centrales de abasto.
- 5.- Panteones.
- 6.- Rastro.
- 7.- Calles, parques y jardines.
- 8.- Seguridad pública y trámites.
- 9.- Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Las reformas al artículo 115 Constitucional precisan los ingresos que constituyen la hacienda municipal, sin embargo corresponde todavía a los legislaturas locales, establecer otros ingresos del municipio, pero en virtud de la Soberanía estatal y de la diferencia que respecto a las finanzas municipales que existen en nuestro país, no podrá existir una total uniformidad de criterios a este respecto, a pesar de las reformas, existirá dependencia de la legislatura Local.

## LEGISLACION MUNICIPAL

La Legislación Municipal corresponde expedirla a los Congresos Locales, como legislación reglamentaria del artículo 115 Constitucional.

Toda vez que la legislación municipal, corresponde expedirla a las legislaturas locales, en las leyes locales están los requisitos para la existencia y creación de nuevos municipios.

Así tenemos que para la creación de los municipios no hay esquema definido y existen contrastes entre municipios sumamente pobres y con escasos recursos y municipios de gran importancia.

Desde el punto de vista geográfico, no hay una constante que nos permita afirmar cuál podría ser la medida ideal como extensión del municipio.

Desde el punto de vista demográfico, los municipios varían mucho y no existe en la Constitución Federal una base que señale cuál sería el mínimo de habitantes para la erección de un Municipio. Se presupone que la comunidad que se pretenda constituir como Municipio debe estar integrada por una población permanente no menor de 5000 habitantes (Diario de los Debates del 10. de diciembre de 1959).

La población ha sido el factor más importante para determinar la creación del Municipio; así, en México tenemos, que en el Estado de Chiapas, la ley municipal, estableció un mínimo de 1000 habitantes para la creación del Municipio, mientras, que en Coahuila, Morelos, Oaxaca y Durango, 1500 habitantes; en San Luis Potosí, Aguascalientes, Puebla y Zacatecas, 3000 habitantes; Querétaro y Veracruz 5000.

En el país también existen grandes municipios urbanos como Guadalajara, Monterrey, Ciudad Nezahualcoyotl, Ciudad Juárez, Veracruz, León, etc.

Estos municipios tienen gran densidad demográfica, un ejemplo es Ciudad Nezahualcoyotl, Estado de México, que tiene más de dos millones de habitantes y sigue creciendo a gran ritmo.

La Administración Municipal y el Gobierno Municipal son muy distintos y obedecen a la tónica que da la Legislación Local. Así vemos, que en el aspecto financiero existen grandes diferencias pues junto a municipios de importancia con grandes presupuestos, existen otros con presupuestos irrisorios, que originan la existencia de municipios con deficiente estructura administrativa para afrontar las responsabilidades que sus necesidades les demanden.

Se debe hacer un gran esfuerzo, de apoyo de capacitación, concientización y adiestramiento, así como convencer a los municipios de que se coordinen o se fusionen para hacerlos más eficientes en el cumplimiento de sus tareas.

#### LA COMPETENCIA MUNICIPAL

Prevista en el artículo 115 Constitucional, el gobierno municipal está a cargo del Ayuntamiento, cuerpo colegiado que realiza funciones administrativas, tiene facultad de iniciativa de leyes y en algunos otros cuenta con juzgados Municipales. No se puede apreciar en detalle esta competencia porque la Legislatura Municipal es muy dispersa. La Organización Federal no siempre tiene formas igualitarias en todos los Estados. La Organización Federal Mexicana no es igualitaria a la Organización Federal Norteamericana.

Hay Estados, como el nuestro, que están organizados, desde el punto de vista constitucional, en una Federación constituida por los Estados de la Federación y el Distrito Federal, pero, a la vez que existe la Federación, los Estados de la Federación son autónomos para organizar un régimen interno y dentro de las entidades federativas, la forma de organización política administrativa de la División Territorial es el Municipio, según lo establece el artículo 115 Constitucional, tenemos así que en nuestro Estado Federal, hay tres esferas de competencia. La Federal como tal, la Estatal y la Municipal.

## ORGANOS DEL MUNICIPIO

### EL AYUNTAMIENTO

Es un cuerpo colegiado de elección popular directa de acuerdo al artículo 115 Constitucional. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio.

La palabra "Ayuntamiento" viene de junguere, junctum, que significa juntar, unir, es la unión de dos o más individuos para formar un grupo.

El Ayuntamiento como cuerpo colegiado está formado por un Presidente Municipal o Alcalde, por regidores, síndicos, municipales o ediles.

El número de ellos es de muy variable, ya que depende de la importancia del municipio.

Para determinar los cargos que dentro del Ayuntamiento desempeñarán sus miembros, pueden elegirse como regidores de un ramo determinado (mercados, rastros, limpia, etc) o su elección se hace en grupo y una vez electos se distribuyen entre ellos los diferentes ramos de la administración municipal.

El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de cabildo y se da constancia de ellas en un libro que se llama libro de cabildo, que contiene las actas de cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al Secretario del Ayuntamiento.

### PRESIDENTE MUNICIPAL

El Presidente Municipal forma parte del Ayuntamiento y es el encargado de cumplir y ejercer las resoluciones de cabildo, así como llevar a cabo la administración del Municipio.

## ORGANIZACION INTERNA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

La organización interna de la Administración Municipal depende de la importancia económica-social del municipio, su densidad demográfica y la extensión de su territorio.

Los Municipios, estructuralmente tienen diversas ramas administrativas, siendo la más importante la tesorería municipal y una serie de dependencias o departamentos por materia o ramos, como son policía, tránsito y bomberos, mercados, etc.

Es muy variable la administración municipal, pues al frente de cada una de esas dependencias está un regidor y son administrados directamente por el ayuntamiento.

Territorialmente los Municipios pueden dividirse en delegaciones, cuyo delegado puede ser electo o nombrado por el Ayuntamiento o por el Presidente Municipal.

Dentro del Municipio también pueden darse las formas de organización administrativa centralizada, desconcentrada, descentralizada y de sociedades mercantiles municipales, sobre todo el Municipio de gran importancia, como son los municipios urbanos, antes mencionados.

En la práctica administrativa mexicana, existen organismos públicos descentralizados del municipio que están encargados de la administración de servicios públicos, mercados, rastros y sistemas de agua potable, construcción con créditos otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., cuya Ley Orgánica exige la creación de este tipo de organismos, que administran el servicio, pagan el crédito y al extinguirse éste, entreguen la instalación al municipio.

## ESTRUCTURA ORGANICA MUNICIPAL

La estructura Orgánica Municipal para el desempeño de las funciones que le competen a la Presidencia Municipal tendrá la siguiente organización.

### EL AYUNTAMIENTO

Como órgano jerárquico superior en el Municipio, tiene funciones de las que sobresalen: la de legislar sobre el bando municipal y reglamentos internos de mercados, comercios, panteones, policía municipal, espectáculos, etc., debe aprobar las especificaciones, normas y lineamientos a que se sujetará la dotación, suministro y uso de servicios de agua, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, bomberos, rastros, mercados, plazas públicas, limpieza y demás servicios a cargo del Municipio, debe acordar la convocatoria para sesiones de cabildo, municipalizar los servicios públicos, cuando estén a cargo de particulares y otros más.

### EL PRESIDENTE MUNICIPAL

Son atribuciones y obligaciones del Presidente Municipal.

I.- Publicar y ejecutar las leyes, decretos reglamentos y disposiciones del Gobierno del Estado, y de la Federación que al efecto se le remitan, siempre que no tengan el carácter de bando, cuya publicación corresponda al Ayuntamiento.

II.- Cumplir y hacer cumplir, en la parte que le

corresponde, las leyes, decretos, reglamentos y determinaciones del Gobierno del Estado y de la Federación.

III.- Publicar, cumplir y hacer cumplir los bandos, reglamentos y acuerdos del Ayuntamiento.

IV.- Cumplir las órdenes y determinaciones del Gobierno, de las juntas de vecinos o de sus comisionados, del Presidente del Distrito y de los demás funcionario del Estado, que tenga facultad legal para dictarlas, siempre que su cumplimiento no corresponda a la corporación municipal.

V.- Dar los informes y noticias que le pidan las autoridades o funcionarios de la Federación y del Estado.

VI.- Cumplir con las disposiciones del Código Civil, sobre bienes mostrencos.

VII.- Cumplir con las leyes y determinaciones relativas al Estado Civil de las personas.

VIII.- Transitar y ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento en la parte que le corresponda.

IX.- Recibir y despachar la correspondencia que se le dirija, reservando la que corresponda al Ayuntamiento, para que se le dé cuenta con ella en próxima sesión.

X.- Firmar con el Secretario las órdenes y determinaciones del Ayuntamiento, y también las que él mismo dictare en la órbita de sus facultades.

XI.- Presidir las sesiones que celebre el Ayuntamiento, conforme a sus reglamentos interiores.

XII.- Concurrir diariamente a la Oficina Municipal, durante las horas de reglamento, para el despacho de los asuntos de su competencia.

XIII.- Cuidar que en la municipalidad se conserve el orden y la tranquilidad pública, exigiendo el auxilio de los vecinos en caso necesario.

XIV.- Distribuir equitativamente las cargas vecinales que sean indispensables para el buen servicio público.

XV.- Procurar por todos los medios la conservación y mejora de los caminos públicos, líneas telegráficas y telefónicas del Estado y de la Federación, dando aviso inmediatamente a quien corresponda, de los territorios que hubiere.

XVI.- Cuidar de la conservación y reparación de las diversas propiedades municipales, dando cuenta al Ayuntamiento para que sufrague los gastos necesarios, si llega a agotarse la respectiva partida del Presupuesto.

XVII.- En caso de trastorno público, incendio u otro acontecimiento semejante, acudir al lugar del suceso y dictar las órdenes convenientes para remediar el mal.

XVIII.- Vigilar asiduamente las labores de las oficinas municipales y la conducta de los empleados.

XIX.- Cuidar de que las comisiones municipales cumplan estrictamente con sus deberes.

XX.- Intervenir, en unión de la Comisión de Hacienda, al Corte de Caja mensual y la cuenta general de los fondos Municipales.

XXI.- Autorizar con el Secretario, el Presupuesto mensual ordinario de la municipalidad.

XXII.- Vigilar la recaudación de las rentas municipales y la inversión de sus productos.

XXIII.- Suspender la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento, cuando estos sean contrarios a los principios proclamados por la revolución, a las Leyes del Estado o a las Federales, dando cuenta justificada al Consejo de Gobierno.

XXIV.- Presidir los actos oficiales cuando no concurren a ellos el Gobernador o el Presidente del Distrito.

XXV.- Cuidar de que se cumplan con las disposiciones relativas al uso de campanas.

XXVI.- Aplicar equitativamente las penas pecuarias o corporales fijadas en el Código Penal, en los bandos de Policía y en los Reglamentos Municipales.

XXVII.- Hacer extrañamiento a los Concejales y Ayudantes Municipales por omisiones y faltas leves en el ejercicio de su cargo. Si las faltas u omisiones fueran graves, dará cuenta al Ayuntamiento para los efectos de las primeras fracciones del Artículo XVIII.

XXVIII.- Conceder a los Concejales, en casos urgentes, licencias que no pasen de cuatro días, haciendo que cubra la vacante y dando cuenta al Ayuntamiento desde luego.

XXIX.- Dar licencia a los Ayuntamientos Municipales hasta por ocho días, y solo en casos urgentes, haciendo se cubra la vacante mientras se dá cuenta al Ayuntamiento en la próxima sesión para que confirme o revoque la licencia.

XXX.- Conceder licencia a los empleados municipales, cuando hubiere urgente necesidad y siempre que no exceda de cinco días.

XXXI.- Convocar al Ayuntamiento a sesión extraordinaria cada vez que fuere necesario.

XXXII.- Convocar juntas de partidarios, cuando así lo requiera algún asunto de interés público.

XXXIII.- Distribuir, en el acto de instalación del Ayuntamiento las comisiones generales que deban desempeñar los Concejales durante el año, y señalar, cuando el caso lo exija, las comisiones extraordinarias y especiales que requiera la administración municipal.

XXXIV.- Conocer de las licencias que se solicitan para la celebración de espectáculos y diversiones públicas, establecimiento de juegos permitidos, construcciones y reparaciones de edificios ubicados dentro de las poblaciones, giros de matanza, expendios de carne, bailes de escote, y otros objetos que las requieran sujetándose para el cobro de derechos a lo dispuesto en la Ley de Ingresos Municipales.

XXXV.- Librar órdenes de pago referentes a gastos debidamente aprobados poniendo para ello el "Visto Bueno" a los recibos de los interesados.

XXXVI.- Proponer al Ayuntamiento, todo lo que estime conveniente para el bien de los intereses municipales.

## EL SINDICO

El Síndico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Los síndicos tienen el cargo de promover el fomento de los intereses de las municipalidades, de sostener o defender sus derechos y llevar su voz en las quejas por los agravios que se le infieran o por los perjuicios que se les ocasionen debiendo proponer el modo de repararlos.

II.- Además de las atribuciones expresadas en el artículo anterior y de las que tienen como Consejales, corresponde a los Síndicos:

1.- Formar la Comisión de Hacienda, en unión del Presidente Municipal y del Regidor encargado del ramo.

2.- Fungir como Agente del Ministerio Público, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Materia.

3.- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.

4.- Representar a la corporación municipal en el otorgamiento de las escrituras públicas o privadas relativas a los contratos que aquella celebre.

5.- Sostener los derechos del Ayuntamiento en sus demandas y representarlos en los juicios que en su contra se promueven.

6.- Resolver sobre los Recursos Legales que se interpongan ante el Ayuntamiento.

7.- Deducir ante los Tribunales los derechos del erario municipal, procurando la reivindicación de los bienes y acciones que se les hubiere usurpado.

8.- Reclamar contra cualquiera providencia que perjudique al vecindario.

9.- Pedir que se consignen a la autoridad judicial, los funcionarios o empleados municipales que malversen o distraigan los fondos públicos.

10.- Intervenir con los demás miembros de la Comisión de Hacienda, los cortes de Caja mensuales y la cuenta General del año, haciendo las observaciones que creyeran convenientes, al darse cuenta con esos documentos al Ayuntamiento.

11.- Examinar las cuentas que presenten los Regidores encargados de los diversos Ramos de la Administración, lo mismo que las demás que se relacionen con los fondos municipales, y dictaminar si son o no de aprobarse.

12.- Promover todo lo que creyeren útil y benéfico a las poblaciones.

13.- Las demás que les otorguen las leyes y reglamentos.

III.- El síndico podrá desistirse, transigir y someterse a arbitraje, previo acuerdo del Ayuntamiento.

IV.- Cuando los Síndicos tengan que promover o contestar alguna demanda, recibirán instrucciones del Ayuntamiento.

V.- En los Municipios donde hubiere dos Síndicos, uno de ellos se encargará de lo relativo al Ramo de Hacienda, y el otro de los asuntos contenciosos.

## LOS REGIDORES

### SON ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES

I.- Los Regidores tienen las obligaciones y facultades siguientes:

1.- Asistir con puntualidad a las sesiones ordinarias del Ayuntamiento y a las extraordinarias que se citaren.

2.- Concurrir a los actos oficiales para los que se les cite.

3.- Desempeñar debidamente las comisiones que se les confieran.

4.- Obedecer las determinaciones del Ayuntamiento o del Presidente Municipal, y las órdenes de las demás autoridades que tengan facultad para dictarlas.

5.- Cumplir y hacer cumplir, en la parte que les corresponda; y los reglamentos y bandos municipales, dando cuenta al Presidente de las infracciones que se cometen.

6.- Vigilar a los empleados municipales y dar cuenta al ayuntamiento de las faltas u omisiones que cometieren.

7.- Proponer al Ayuntamiento los Reglamentos y tarifas correspondientes al Ramo que les esté encomendado, o a las reformas que fueren necesarias.

8.- Pedir al Ayuntamiento la remoción de los empleados que les estén subalternados cuando haya causa justificada para ellos y proponer el nombramiento de otros.

9.- Dictaminar o informar sobre los asuntos que señala el Ayuntamiento o su Presidente.

10.- Proponer y promover a la Corporación Municipal todo lo que crean conducente al buen servicio y mejoramiento de los Ramos que administran.

#### EL SECRETARIO

Son facultades y obligaciones del Secretario Municipal, las siguientes:

I.- Estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas correspondientes.

II.- Coordinar y atender en su caso, todas aquellas actividades que le sean encomendadas expresamente por el Presidente Municipal o el Ayuntamiento dando cuenta de ellas.

III.- Expedir las copias credenciales y demás certificaciones de acuerdos del Ayuntamiento.

IV.- Suscribir y autorizar con su firma todos los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o de la Presidencia sin cuyo requisito no tendrán validez.

V.- Presentar en la primera sesión mensual del Ayuntamiento, un informe que exprese el número de asuntos de cada expediente que haya pasado a comisión, los despachados en el mes anterior y el total de los pendientes.

VI.- Observar y hacer cumplir el reglamento de la Secretaría, procurando el pronto y eficaz despacho de los asuntos.

VII.- Formar un protocolo encuadernado y sellado con su respectivo índice numérico, de los actos decisivos del Ayuntamiento y certificar copias de estos documentos de acuerdo a la ley.

VIII.- Debe formular el inventario de bienes muebles e inmuebles propios del Ayuntamiento, de los destinados a sus servicios públicos y los de uso común, expresando en el mismo, todas las características de identificación, esta atribución la realiza junto con el Síndico.

IX.- Recibir, controlar y tramitar toda clase de documentos que ingresen al Municipio.

X.- Procurar a los demás Departamentos Municipales toda la información que requiere para el mejor cumplimiento de sus funciones.

XI.- Llevar el registro de vacantes, nombramientos de personal y asistencia, como sujeto a lo que dispongan las leyes y reglamentos respectivos.

XII.- Recibir y ordenar que se distribuya la correspondencia municipal.

XIII.- Las demás que le señalen las leyes y reglamentos.

#### EL TESORERO MUNICIPAL

Son facultades y obligaciones del Tesorero Municipal, las siguientes:

I.- Recaudar los impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y aprovechamientos, que correspondan al Municipio, de conformidad, con la Ley de Ingresos Municipales, así como las participaciones que por ley o convenio le correspondan al Municipio en el rendimiento de impuestos federales y estatales.

II.- Cuidar que el cobro de los ingresos municipales se haga con su debida oportunidad.

III.- Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentarias y demás disposiciones fiscales aplicables.

IV.- Practicar el último día de cada mes, la cuenta del mismo para su glosa y revisión por el Síndico y el Presidente y para autorización del Ayuntamiento a fin de que la remita a la Contaduría General de Glosa dentro de los primeros diez días del mes siguiente.

V.- Programar y presupuestar anualmente los ingresos y egresos y presentarlos al Ayuntamiento a través del Presidente Municipal.

VI.- Hacer los pagos de acuerdo con el presupuesto de egresos y las órdenes que reciba, en la inteligencia de que salvo los correspondientes a sueldos, no podrán hacer ningún otro sin orden del Ayuntamiento o del Presidente Municipal.

VII.- Proponer al Presidente Municipal el nombramiento o remoción de los empleados a sus órdenes.

VIII.- Cuidar que los empleados que manejen los fondos del Municipio caucionen debidamente su manejo.

IX.- Organizar y llevar la contabilidad del municipio y las estadísticas financieras del mismo.

X.- Llevar la administración y control de los mercados, rastros y otros servicios municipales.

XI.- Intervenir con el Síndico en juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier tribunal, cuando tenga interés la hacienda pública municipal.

XII.- Efectuar auditorías a causantes y garantizar en el interés fiscal municipal.

XIII.- Pagar las nóminas del personal que labora en el gobierno municipal.

XIV.- Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

#### EL DEPARTAMENTO DE GOBIERNO

Debe expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de la jurisdicción del municipio, además de legalizar y certificar, en los términos de las leyes o reglamentos aplicables, firmas y documentos que correspondan a asuntos de competencia municipal.

#### EL DEPARTAMENTO DEL REGISTRO CIVIL

Depende del Segundo Regidor, tendrá un Jefe que deberá prestar los servicios de Registro Civil, conforme a las disposiciones de la Ley y Reglamento correspondiente por conductos de la Oficialía del Registro Civil, así como proveer la

regularización de las uniones libres, mediante la celebración de los matrimonios correspondientes.

#### DEPARTAMENTO DE POLICIA

Depende del tercer regidor, sus funciones son hacer cumplir las leyes, bandos y reglamentos en el ámbito municipal, mantener el orden en los lugares públicos, vigilar los lugares en donde se realicen juegos y espectáculos públicos permitidos por la Ley y reprimir los prohibidos, inspeccionar y vigilar el funcionamiento de ventas ambulantes, controlar el orden en la cárcel municipal y hacer que se cumplan las normas disciplinarias, poner a disposición de la Comisaría a los infractores y custodiar permanentemente a los presos, etc.

Estos son los órganos de las entidades que establece la Constitución.

### CAPITULO III

### 3. TEORIA DE LA PERSONALIDAD JURIDICA

#### 3.1. PERSONAS FISICAS PERSONAS MORALES

Concepto de Personas. Originalmente persona, significaba la máscara que usaban los actores en los teatros romanos para proyectar la voz, según la tradición, el uso fue haciendo que la palabra identificara al actor y posteriormente, al individuo.

Al mediar el siglo XIX, los autores alemanes, siendo el principal exponiendo Savigny, emplearon y difundieron el uso de la expresión "Personas Jurídicas" para designar a los sujetos de derecho constituidos por una pluralidad de individuos jurídicamente organizados.

En Francia, ya se utilizaba el sentido de las denominaciones "Personas Cívicas" y "Personas Morales".

En nuestra época por extensión, se les llama personas, a los entes jurídicos colectivos.

#### a) PERSONAS FISICAS

La Persona Física, es el ente biológico humano con derechos y obligaciones; su capacidad de goce se le atribuye desde el momento que es concebido y la de ejercicio con la mayoría de edad, y termina la de ejercicio, por la interdicción y ambas por la muerte.

Las características o atributos de las personas físicas o seres humanos son las siguientes:

- 1.- Capacidad.
- 2.- Estado Civil.

- 3.- Patrimonio.
- 4.- Nombre.
- 5.- Domicilio.
- 6.- Nacionalidad.

#### b) PERSONAS MORALES

Las personas morales, son también llamadas personas Jurídicas Colectivas, porque este vocablo tiene un contenido jurídico más amplio.

La Persona Jurídica Colectiva, está constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, estableciendo una clara diferencia entre la personalidad jurídica de sus integrantes y los de la persona jurídico colectiva.

El nombre ha coexistido con sus semejantes de diferentes formas, reconociéndose dos formas de convivencia voluntaria: a) una se constituye como un conjunto de individuos cuya acción unificada tiende a lograr un fin o un interés y están dotadas de un patrimonio propio integrado por los mismos individuos asociados, que son sus propios administradores y beneficiarios, b) otra se constituye en torno al patrimonio aportado por un individuo y destinado a los fines determinados por la voluntad de éste. La administración es ejercida por otros individuos a quienes el patrimonio no pertenece. Los beneficiarios son todos aquellos a quienes está destinada la aplicación del patrimonio aportado por el creador de la organización.

Estas dos formas de convivencia están orientadas hacia una finalidad, que es la prevista como objetivo de sus estatutos particulares, siempre y cuando no vaya en contra de las normas de derecho.

La personalidad jurídica individual como colectiva no es un hecho ni tampoco es una ficción, es una categoría

determinada por el Derecho. Así pues la personalidad jurídica funciona en el Derecho, como un concepto unificador de las relaciones jurídicas que se dan entre los individuos como entre las organizaciones, y puesto que las organizaciones sólo pueden ser concebidas hacia la realización de un fin común a todos sus elementos, su personalidad jurídica no es otra cosa que la unificación conceptual de su propia actuación.

Para el conocimiento jurídico solo hay "Personas Jurídicas" concepto que se refiere tanto al ser individual como al colectivo. De acuerdo con esta tesis, "la persona es sólo una expresión unitaria personificadora para un haz de deberes y facultades jurídicas, es decir, para un complejo de normas". (33)

El concepto jurídico de persona expresa solamente la unidad de una pluralidad de deberes y derechos, o sea, la unidad de una pluralidad de normas que estatuyen esos deberes y derechos. Los deberes y derechos de una persona jurídica tienen que resolverse en deberes y derechos de los hombres, en normas que regulan la conducta humana estatuyéndola como deberes y derechos.

El concepto "persona jurídica" o "persona colectiva" es la personificación de un orden parcial constitutivo de una comunidad parcial por ejemplo, una asociación. Otras veces es la personificación de un orden jurídico total constitutivo de una comunidad jurídica que comprende, a todas las comunidades parciales, como es el Estado.

Los autores distinguen dos personas jurídicas colectivas, que no son una ficción, sino que son toda una realidad, son: a) el Estado, que existe socialmente, ontológica y jurídicamente y, b) el Municipio, que tiene los mismos datos genéricos, pero con diferencias específicas.

Al respecto el Código Civil para el Distrito Federal, señala:

Artículo 25.- Son personas morales:

(33) Enciclopedia Jurídica Omba.-Personas Jurídicas.-Tomo XXII.- Editorial Driskill, S.A., Buenos Aires.-5a. Edición.-1983. Pág. 271.

- I.- La Nación, Los Estados y los Municipios;
- II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley;
- III.- Las Sociedades Civiles o Mercantiles;
- IV.- Los Sindicatos, Las Asociaciones Profesionales, y las demás a que se refiere la fracción XVI del Artículo 123 de la Constitución Federal;
- V.- Las Asociaciones cooperativas y mutualistas;
- VI.- Las Asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la Ley.

Artículo 26.- Las Personas Morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución.

Artículo 27.- Las Personas Morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la Ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

Artículo 28.- Las Personas Morales se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos.

Las características o atributos de las personas morales son las siguientes:

- 1.- Capacidad.
- 2.- Patrimonio.
- 3.- Denominación o Razón Social.
- 4.- Domicilio.
- 5.- Nacionalidad.

Existe una correspondencia entre los atributos de las personas físicas y los de las personas morales, menos en lo relacionado con el estado civil, que es característico de las personas físicas.

## 1.- CAPACIDAD

La capacidad de las personas morales se distinguen de las personas físicas en dos aspectos:

a) En las personas morales no puede haber incapacidad de ejercicio, toda vez que ésta depende de circunstancias propias e inherentes al ser humano, tales como la minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas en la ley.

b) En las personas morales su capacidad de goce está limitada en razón de su objeto, naturaleza y fines. Por lo tanto, dichas entidades no pueden adquirir bienes o derechos o reportar obligaciones que tengan relación con su objeto y fines propios.

El artículo 27 constitucional, párrafo séptimo, fracción I, establece determinada capacidad de goce para algunas personas morales, como son las sociedades extranjeras, las asociaciones religiosas, las instituciones de crédito y de beneficencia, así como otras corporaciones.

Dicho párrafo señala que "la capacidad de adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirán por las siguientes prescripciones".

Fracción I, sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán

los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones:

## 2.- PATRIMONIO

La Nación, los Estados, los Municipios y las corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley, aún cuando no tengan carácter patrimonial en sus fundamentos y finalidades, sí deben tener un patrimonio constituido por bienes, derechos y obligaciones en la medida necesaria para realizar sus fines. El Estado y los Municipios, no podrían cumplir con los servicios públicos, ni realizar sus funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa, si careciesen de recursos o bienes, como elementos indispensables para remunerar a los funcionarios públicos y contar con la posibilidad económica o de hecho imprescindible en la ejecución de sus funciones.

## 3.- DENOMINACION O RAZON SOCIAL

La denominación de las personas morales equivale al nombre de las personas físicas, ya que constituye un medio de identificación del ente necesario para que pueda entrar en relación jurídica con los demás sujetos.

Para las personas morales de derecho privado la Ley regula su denominación.

El artículo 2693, del Código Civil, señala que el contrato de sociedad debe contener "La razón social" y el 2699 estatuye: "Después de la razón social se agregarán estas palabras: "Sociedad Civil".

El artículo 60. de la Ley General de Sociedades Mercantiles dispone que la escritura constitutiva deberá contener una razón social o su denominación. El artículo 25 de la misma Ley, señala que toda sociedad en nombre colectivo debe existir bajo una "razón social". Por su parte, el artículo 27 dice, que se formará con los nombres de los socios o de uno de ellos y cuando en ella no figuren los de todos, se le añadirán las palabras "y Compañía" y otras equivalentes.

La Sociedad en comandita simple, existe bajo una razón social que se formará con los nombres de uno o más comanditados, seguidos de las palabras "Y Compañía" u otras equivalentes. A la Razón Social se agregarán las palabras "sociedad en Comandita" o "S. en C".

La Sociedad de Responsabilidad limitada existe bajo una denominación o una razón social, que se formará con el nombre de una de los socios o el de varios, después de la razón social, deben ir las palabras "sociedad de Responsabilidad limitada" o "S. de R.L.".

La Sociedad Anónima existe bajo una denominación distinta de la de cualquiera otra sociedad y deberá ir seguida de las palabras "Sociedad Anónima" o "S.A.".

La Sociedad en Comandita por Acciones, podrá existir bajo una razón social que se formará con el nombre de uno o varios de los socios comanditados, seguidos de las palabras "Y Compañía", debiéndose agregar las palabras "Sociedad en Comandita por Acciones" o "S. en C. por A.".

Las sociedades de Capital Variable, se denominan a través de la razón social de que se trate, agregándose las palabras "de capital variable" o "S.A. de C.V.".

#### 4.- DOMICILIO

El Código Civil para el Distrito Federal, nos señala las reglas relacionadas al domicilio.

Artículo 33. Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halla establecida su administración.

Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal, pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se consideran domiciliadas en el lugar donde los hayan ejecutado, en todo lo que a esos actos se refiera.

Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales.

#### 5.- NACIONALIDAD

La nacionalidad de las personas morales se determina de acuerdo con el artículo 5o. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. Se toman en cuenta dos factores:

a) Que se hayan constituido conforme a las Leyes mexicanas.

b) Que además, establezcan su domicilio en el territorio de la República.

Cumplidos estos requisitos tendrán nacionalidad jurídica.

## 2.- SIGNIFICADO DE LA PERSONALIDAD JURIDICA

Desde hace más de un siglo surge en la Teoría del Derecho, el pensamiento de que la personalidad de los entes colectivos es una ficción jurídica, creada por la norma. La Escuela Histórica del Derecho, de la cual es fundador Savigny, se refiere tan sólo a las personas colectivas, pero no cabe duda de que en ella apunta la idea de que la personalidad jurídica es algo construido por el Derecho.

También, en el siglo pasado, surgen diversas doctrinas acerca de la personalidad, con diferentes puntos de vista, pero en la mayoría de ellas, late la idea de que la personalidad jurídica aplicada a los entes sociales, es una Constitución de Derecho.

Las doctrinas de Ferrara y de Kelsen han aportado un gran progreso al tema referido.

Ferrara ha visto claramente que la personalidad jurídica por lo que se refiere al individuo como ente colectivo, es un producto del Derecho, ya que éste puede llegar a cualquier substrato y no implica una especial corporalidad en quien la recibe. La personalidad es la forma jurídica de unificación de relaciones, y como las relaciones jurídicas son relaciones humanas y su fin es la realización de intereses humanos, la personalidad no sólo se concede al hombre individual, sino también a colectividades o a cualquier otro sustrato de base estable, para la realización de intereses humanos o para la realización de obras comunes. Las colectividades son pluralidades de individuos que persiguen un interés común o un mismo fin, y el Derecho al concederles personalidad, unifica jurídicamente su actuación con lo cual las dota de igual agilidad y facilidad de movimientos que a un individuo.

En la Doctrina de Ferrara hay que destacar dos grandes aciertos:

a) Haber afirmado que la personalidad jurídica individual está constituida o fabricada por el Derecho como la personalidad del ente colectivo.

b) El haber caracterizado la personalidad como unificación ideal de relaciones.

En la Doctrina de Hans Kelsen, los pensamientos de Ferrara, tienen un mayor grado de madurez. Para comprender debidamente la doctrina de Kelsen sobre la personalidad, es fundamental manejar, algunos conceptos a saber:

#### IMPUTACION NORMATIVA

La estructura lógica llamada imputación, es el modo de enlace de dos hechos en una norma. Los hechos, los fenómenos en el mundo de la naturaleza y de la realidad, se relacionan entre sí causalmente, están vinculados unos a otros por la causalidad, unos son efectos de otros y funcionan como causas de otros nuevos. En las normas, los diversos elementos en ellas contenidos, se relacionan entre sí; pero esa relación no es real, no es de causalidad, sino que es normativa. Por ejemplo, en la norma jurídica aparecen vinculados unos determinados supuestos, con unas determinadas consecuencias. Quien mate a otros hombres intencionalmente (supuesto), será condenado hasta por cincuenta años de cárcel (consecuencia); los cincuenta años de cárcel, no son un efecto real del hecho del homicidio calificado o asesinato, sino que es una consecuencia jurídica de éste, que se le imputa en virtud de la norma, aquí nos hallamos ante dos hechos que no se relacionan entre sí por un proceso de causalidad real, sino por una vinculación normativa del precepto jurídico, a la que se le llama Imputación Normativa. En este ejemplo, nos hallamos ante la imputación normativa de un hecho a otro hecho, es decir, de una consecuencia jurídica a un supuesto jurídico. Existe otra clase de imputación normativa, que es:

Imputación de un hecho a una Persona. Ocurre en la vida jurídica, muchas veces, que un hecho es imputado a un sujeto que lo ha querido y lo ha realizado, pero otras, por el contrario, no sucede así. En ocasiones una conducta es un efecto voluntario de un sujeto, sin embargo, no es imputado a éste. Por ejemplo, cuando una persona hace declaración de voluntad bajo el influjo de un miedo insuperable (artículos 1812 al 1823 del

Código Civil), esta declaración a pesar de ser real y de ser voluntaria, a pesar de ser un efecto real de una conducta del sujeto, jurídicamente no le es imputada a él, aunque él no sea la causa física de este suceso. Otro ejemplo, en que la norma jurídica imputa una conducta no al sujeto que realmente es autor de esa conducta, sino a otro sujeto distinto: Los actos que realizan los servidores públicos, los realizan en el ejercicio de funciones oficiales, aunque lo realice él, no le es imputado a él; sino que le es imputado a otro sujeto, que es el Estado. En los casos mencionados ocurre que la imputación tiene lugar, sin que haya un vínculo de causalidad real entre el sujeto y el hecho, porque así lo dispuso la norma.

#### IMPUTACION PERSONAL NORMATIVA

Es una forma de enlace jurídico entre el sujeto del deber y el objeto del mismo, tal y como lo establece el precepto. Cuando comparamos un hecho con el contenido de la norma jurídica en cuestión, surge la pregunta sobre a quién debemos atribuir el problema acerca del sujeto del deber. La respuesta sólo puede darla la norma que contiene la vinculación jurídica entre lo que manda y quien debe cumplirlo, entre el objeto y el sujeto del deber ser.

En gran número de casos, por imperio de la norma, el hecho es imputado jurídicamente a su autor intencional y real, pero en muchos casos, una conducta sancionable jurídicamente no es un efecto voluntario del comportamiento del sujeto (como son los hechos por imprudencia), o cuando ocurre que es un hecho externo, ni querido ni previsto, ni siquiera realizado por un sujeto, y al cual se le imputa, porque debió haberlo previsto y debió haberlo evitado (responsabilidad civil, por la caída de una teja de la propia casa); o por actos ejecutados por los mandatarios de otro sujeto, o por los representantes de las asociaciones, por los servidores públicos, etc., pues esos actos no son imputados a sus autores físicos, sino a otros sujetos, que pueden ser, el mandante, la entidad representada, y el Estado.

La imputación jurídica, desde el punto de vista normativo inmanente, no se funda en la serie causal, voluntaria o

involuntaria, no está ligada a ésta, que puede coincidir o no coincidir con ésta.

La imputación jurídica expresa el enlace que establece la norma entre un objeto y un sujeto, parte de un hecho externo al sujeto y lo vincula a un centro ideal, al cual va a parar esa imputación. Ese centro ideal, que funciona como término de una imputación, es lo que la Teoría del Derecho llama Voluntad. La Voluntad Jurídica, es una pura construcción normativa que representa un punto final o término de imputación. La doctrina de Kelsen sobre la imputación normativa, constituye una piedra angular para la comprensión de la personalidad Jurídica.

Para ser sujeto de una relación jurídica (de un deber jurídico o un derecho subjetivo), es pura y simplemente el resultado de una imputación normativa establecida por el Derecho. Al plantear el problema de la persona jurídica individual y colectiva, estamos dentro de la esfera immanente de lo jurídico, que tiene su propio contexto y su propia lógica; Kelsen cree que el concepto corriente de personas en sentido jurídico no es más que una expresión duplicada del deber jurídico y del derecho subjetivo, concebidos en una forma substancializada. La persona para el Derecho no es una realidad, sino un concepto immanente al mismo orden jurídico.

Al formular concepto jurídico de personalidad, hay solamente personalidad jurídica, cuya esencia es igual en un individuo que en un ente colectivo. Dice Kelsen, la persona jurídica individual no es el hombre como realidad biológica ni psicológica, sino que es una construcción jurídica de su conducta, en cuanto ésta constituya el contenido de sus normas jurídicas. Por lo tanto, no es el hombre total el que puede entrar en el contenido del precepto jurídico, sino solamente algunas de sus acciones y omisiones, sólo aquellos determinados aspectos de su conducta, que están en directa relación con el ordenamiento jurídico.

La conducta humana puede relacionarse con el Derecho, de dos formas.

a) De Modo Positivo. A su vez la relación positiva y directa de la conducta humana de un sujeto con el Derecho, puede darse de dos maneras:

1.- Que su comportamiento sea contenido de un deber jurídico.

2.- Que el comportamiento de un sujeto sea una condición para el deber jurídico de otro sujeto, o sea, que una determinada declaración de voluntad constituya la condición para que el Estado realice un acto sancionador; o también como poder jurídico, en tanto que un acto del sujeto sea una condición para que surja un precepto jurídico.

b) De Modo Negativo. La relación negativa de la conducta de un sujeto con el Derecho consiste en que esa conducta, ni constituya materia de deberes jurídicos, ni tampoco derecho subjetivo ni poder jurídico, sino que es por entero irrelevante para el Derecho. Esta conducta no se relaciona directamente con el Derecho, y por lo tanto, no viene en cuestión para determinación del concepto de personalidad.

Para determinar el concepto de Personalidad, hay que fijarse en los dos casos mencionados en la relación positiva, ya que en ambos casos, se trata de normas jurídicas que se presentan referidas a un sujeto, que aparecen subjetivizadas, así resulta que persona jurídica individual sería el conjunto de aquellas normas que tienen por objeto la conducta del hombre, tanto deberes jurídicos, como derechos subjetivos.

La persona jurídica individual es aquel sector que regula los derechos y deberes de un hombre. La persona jurídica individual consiste, en el común término ideal de referencia o imputación de todos los actos que forman los contenidos de esa parte del ordenamiento jurídico. El concepto de persona individual es la expresión unitaria y sintética de los deberes y derechos del hombre, es la porción del ordenamiento jurídico que los establece, concebida como un sistema especial sobre la base de un centro común de imputación de deberes y derechos.

En ocasiones el ordenamiento jurídico atribuye determinada conducta de ciertos hombres individuales, no a éstos, sino a un sujeto ideal supuesto detrás de ellos que es quien funciona como término central y común de imputación de todos esos actos, en este caso estamos ante una persona jurídica colectiva, que según Kelsen, es un complejo de normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de un conjunto de hombres dirigida hacia un fin común. La persona jurídica colectiva en una parte del ordenamiento jurídico, delimitada conforme a un cierto punto de vista.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

concebida como sistema unitario de deberes y derechos referidos a un centro común de imputación, que consiste en un sujeto ideal, construido por el Derecho.

Kelsen no explica la personificación, dice que es un procedimiento técnico auxiliar de que se vale el conocimiento jurídico para hacer patente la unidad de un sistema de normas, que es la expresión unitaria y abreviada de los contenidos de las normas. Dice Kelsen que nos hallamos ante un proceso de personificación, siempre y cuando el Derecho impute un acto no al sujeto físico que los ha ejecutado, sino a un sujeto idealmente construido, que simboliza la Unidad de un conjunto de normas, o sea, a la persona ideal del municipio y no al hombre que realizó el acto como órgano de aquél.

Cuando este proceso de personificación se aplica no solo a un conjunto limitado de normas jurídicas, si no a la totalidad de las mismas tenemos entonces lo que se ha llamado persona del Estado, que es la totalidad del ordenamiento positivo vigente, convertido en sujeto ideal y común de imputación de todos los mandatos contenidos en el Derecho, los cuales son realizados por aquellos hombres a los que las normas jurídicas revisten del carácter de órganos estables o jurídicos.

En consecuencia la personalidad jurídica, es el medio de que se vale el Derecho para exponer las recíprocas relaciones que integran dichos entes sociales.

El hombre individual es una realidad frente al derecho, pudiendo éste concederle personalidad, es decir, hacer de su conducta contenido de derechos subjetivos y deberes o no concedérsela (Artículo 10. Constitucional).

Por lo que respecta a la colectividad debe señalarse que no es una realidad substancial con conducta propia, no hay más conducta que la que realizan los individuos; solo éstas conductas son contenido de la norma jurídica. Así la personalidad jurídica del ente colectivo es la expresión de la unidad del ordenamiento que rige las relaciones de los comportamientos de los hombres que lo integran; es la expresión de un común término ideal de la imputación de las conductas de los hombres que obran no por sí, sino en nombre y por cuenta de la colectividad. Por ejemplo, en el manager, cuyos actos no son imputados a él mismo, sino a la unidad social, por lo cual influyen en las relaciones de que ésta se compone.

Resulta claro, que la personalidad jurídica individual y la personalidad jurídica colectiva son homogéneas, en tanto que son jurídicas, pues las diferencias que entre las dos median es la especial realidad ajena al Derecho, que cada una tiene como soporte debajo de ellas.

Mientras que la personalidad jurídica individual se adhiere o proyecta sobre una realidad substantiva, la del sujeto humano; la personalidad jurídica colectiva se atribuyó a un complejo de relaciones sociales. En estos casos la personalidad jurídica, no nos descubre los soportes que hay debajo de cada una de ellas. En todo caso quien tiene los deberes y derechos es el hombre. La personalidad jurídica no es el soporte de esos deberes y derechos, sino su expresión unitaria, bajo la forma de personificación de aquella parte del orden jurídico que los establece y que es concebido como formando un sistema relativamente independiente.

Así, Kelsen resume su doctrina diciendo: Cuando la base de delimitación de este sistema u ordenamiento parcial es la unidad humana, tenemos la Persona Jurídica Individual; cuando el criterio de delimitación es la conducta recíproca de varios individuos en vista de un cierto fin, entonces construimos el concepto de Persona Jurídica Colectiva. Y si concebimos unitariamente la totalidad del sistema jurídico vigente, referida a un común punto ideal de imputación de cuantos actos se establecen como propios de dicho sistema, entonces hemos construido el concepto de la Personalidad del Estado.

### 3.3. ELEMENTOS DE LA PERSONALIDAD JURIDICA

Los elementos más importantes de la Personalidad Moral Pública y Privada, son los siguientes.

a) El grupo de personas físicas que unen sus voluntades por derecho propio o por mandato del poder público, en

una organización lícita, necesaria y útil. Tratándose de personas morales en derecho público, el Estado crea instituciones que son órganos públicos, o reconoce instituciones originarias como el Municipio.

b) Los fines sociales que se proponen realizar con esta unión deben ser durables y permanentes. Los particulares se agrupan, con fines de lucro o en actividades que guardan relación con el interés social. La persona moral sólo puede cumplir con el fin que legalmente le ha sido asignado.

c) Los intereses patrimoniales, públicos o privados que se aportan para la realización de los fines.

d) El reconocimiento legal de su capacidad para tener derechos y adquirir obligaciones, que es la autorización que les permite actuar.

e) La representación de pleno derecho de sus asociados por medio de sus órganos, a los que alude el artículo 27 del Código Civil, la Ley de Sociedades Mercantiles o las leyes que correspondan a su materia. El otorgamiento de la personalidad moral tiene un triple efecto:

1.- Todos los actos que conciernen a los intereses en cuestión se ligan a un centro erigido en sujeto de Derecho: la personalidad moral.

2.- En este sujeto se reconoce la permanencia, a pesar de la renovación constante de los individuos interesados.

3.- Se crean órganos para actuar a nombre del sujeto del Derecho.

f) La separación de los patrimonios de los socios, o entidades del patrimonio de la persona jurídica.

g) Su régimen jurídico, leyes, reglamentos, que regulan a las personas morales, a través de los cuales el Estado gradúa su capacidad para proteger los intereses públicos que se le han fijado.

Ferrara, clasifica a las personas jurídicas morales en:

1.- Según su estructura, en personas de tipo corporativo y de tipo institucional, 2.- Según su capacidad jurídica: en públicas y privadas; y 3.- Según su nacionalidad: en nacionales y extranjeras.

La idea de la personalidad jurídica se extiende al derecho público, rompiendo los moldes del derecho privado, de una manera trascendental e incontenible cuyas consecuencias son difíciles de precisar.

El artículo 25 del Código Civil, para el Distrito Federal, clasifica a las personas jurídicas en Personas de Derecho Público y Personas de Derecho Privado señalando algunas diferencias al respecto:

a) Las personas jurídicas de derecho público tienen por finalidad satisfacer el interés general, realizan atribuciones del poder público, gozan de prerrogativas del poder público, tienen una determinada situación en el orden jurídico de un país y están relacionadas con el ejercicio del poder público. Pueden participar del poder del Estado, o disfrutar de un conjunto de prerrogativas que se les atribuyen legalmente.

b) Las personas jurídicas de derecho privado se refieren a intereses particulares en interés personal, o con un propósito de lucro, como las asociaciones civiles a las sociedades mercantiles, y demás entidades reguladas por el derecho que determinan las condiciones que deben satisfacer para ser creadas.

Las personas Jurídicas de Derecho Público, se clasifican en:

- a) Personas Jurídicas Centralizadas
- b) Personas Jurídicas Descentralizadas; y
- c) Personas Jurídicas Privadas de interés público

En cuanto a las Personas Jurídicas de Derecho Privado se clasifican en:

- a) Personas de estricto Derecho Privado; y
- b) Personas Privadas de interés social

### 3.3.1 a) Personas Jurídicas de Derecho Público

La idea de persona jurídica es una elaboración de la técnica jurídica. En el campo del Derecho Privado ha significado un gran beneficio y en el campo del Derecho Público, lo representa, al reconocerle la Personalidad Jurídica al Estado y a otras entidades públicas.

El Estado como centro de imputaciones jurídicas (Kelsen) o un centro de intereses jurídicamente protegidos (Welina), siendo éste el más importante de las personas jurídicas, de las instituciones públicas y privadas. Junto a la idea de personalidad jurídica se unifica un campo de relaciones públicas que forman un centro de imputación jurídica necesario para diferenciar las relaciones entre los administrados y la administración.

La Ley encuentra un medio fácil para una consideración especial de una cantidad para atender los servicios públicos y otras finalidades encaminadas a la realización del bien común. El funcionario no actúa por cuenta propia, sino por mandatos legales del poder del Estado.

Por último, ligado a la idea de la personalidad está la idea de patrimonio. El Estado tiene un patrimonio necesario para atender sus fines sujeto a reglas técnicas de utilidad y a consideraciones financieras de amplio alcance. El Estado puede crear otras personas públicas con su propio patrimonio, que no se confundan con el patrimonio general.

**Características de las Personas Jurídicas de Derecho Público.**

Los entes públicos dentro de los cuales se encuentran el Estado, las Instituciones Federativas, los Municipios, los Organismos Descentralizados y las demás personas públicas, tienen ciertas características constantes; estas características son las siguientes:

1.- La existencia de un grupo social con finalidad unitaria, permanente y voluntad.

El grupo social tiene vínculos de voluntad, así como finalidades conjuntas y permanentes que se expresan a través de la realización del objeto del ente colectivo.

2.- La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes.

La personalidad jurídica es distinta de la personalidad de cada uno de los integrantes del ente colectivo.

### 3.- Denominación o nombre

La denominación o nombre, es la palabra que sirve para señalar y distinguir a la persona jurídica colectiva y para diferenciarla de otras entidades similares, así como para ubicarlas dentro del mundo social y del Derecho.

### 4.- Ambito geográfico y domicilio

La persona jurídica de Derecho Público, ejercita sus derechos y obligaciones en un ámbito geográfico determinado, que puede ser amplio o restringido, según se trate de la importancia del ente público y de su objeto y pueda abarcar todo el territorio de un Estado o una parte de él. En cuanto al domicilio, este será el lugar en donde funcionen sus órganos de administración y de dirección.

### 5.- Elemento Patrimonial

El Patrimonio del Estado es el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones.

### 6.- Régimen Jurídico propio

Todas las personas jurídicas de Derecho Público tienen un régimen jurídico propio que regula su actividad. En el Estado, ese régimen lo constituye la Constitución Política, las leyes y reglamentos, que le son aplicables; en las entidades federativas, además de las mencionadas leyes, están las Constituciones locales, que regulan su actividad. Los Organismos descentralizados, se rigen por las Leyes Orgánicas y reglamentos de cada uno de ellos.

### 7.- Objeto

Es la realización de aquellas actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio y en los entes que tienen carácter político, además los programas que les señalan sus gobernantes.

## 8.- Organos de Representacion y Administración

Los entes colectivos para expresar la voluntad social, necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquéllos, estos órganos de representación y administración, varían en cuanto a su número, composición, estructura y facultades. En el Estado Soberano, son los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; En el Municipio es el Ayuntamiento y en los Organos Descentralizados, los Consejos de Administración o Juntas Directivas y/o el Director General. Las formas de elección van desde la elección directa, hasta sistemas de selección por concursos de méritos, o designaciones personales.

## 9.- Fines

Los fines son mediatos y deben perseguir el beneficio general, el bien común o el interés público.

Las personas jurídicas de Derecho Público existen desde que el Estado las reconoce:

Las Personas Jurídicas son el medio para realizar propósitos jurídicos-políticos. Estas personas jurídicas son creadas en la ley o ésta confía a la autoridad su creación. El Estado les otorga la fuerza jurídica para que puedan actuar.

Los elementos para crear una Persona Jurídica de Derecho Público, son: un grupo de seres humanos, un patrimonio y los fines que se le asignan. La creación de la persona jurídica de Derecho Público es una facultad discrecional del Estado.

Para crear o reconocer una Persona Jurídica de Derecho Público, el Estado se encuentra ante alguna de las siguientes situaciones:

a) Instituciones políticas que históricamente se vienen desarrollando en la vida jurídica, como el propio Estado, los Municipios y la Universidad.

b) Entidades que son creadas por el Estado para dar satisfacción a necesidades fundamentales, como el Seguro Social, el ISSSTE, etc.

c) Instituciones Privadas o Instituciones de interés público que son transformados por el Estado a Instituciones de derecho público.

d) Empresas de participación estatal o empresas de economía mixta creadas por el Estado, en los moldes del Derecho Privado, porque así conviene a su régimen.

El Estado es una persona jurídica creadora de otras personas jurídicas públicas. Las personas jurídicas pueden ser territoriales, por ejemplo el Municipio, e institucionales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Universidad Nacional Autónoma de México, etc.

Principales personas jurídicas de Derecho Público en la Constitución.

Las principales personas jurídicas de Derecho Público en la Constitución, son las siguientes:

a) El Estado, que es la persona jurídica más importante y fuente de las demás personas jurídicas, Artículos 27, párrafos VII, fracción VI, 40 y 41 de la Constitución.

b) La Administración Pública como institución centralizada, dispone de la misma personalidad del Estado para realizar actos jurídicos con las finalidades a su cargo.

En cuanto a las personas jurídicas descentralizadas, ellas son una creación de la ley que las dota de personalidad jurídica, sin desligarlas de la administración pública centralizada, que conserva el control sobre ellas.

La Administración pública, desde el punto de vista formal es el Organismo Público que recibe del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción del interés general y que desde el punto de vista material es "la actividad de este Organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (34)

c) Las Entidades Federativas o Estados que forman parte del régimen federal mexicano, Artículos 27, párrafo VI, 42 al 48 y 115 a 122 de la Constitución.

(34) A. Molitor.-Administración Pública.- UNESCO.-Pág. 19.-Artículo citado por Gabino Ortega. Gobierno En Lucha Administrativa.-27a Edición.-Editorial Forma.-México. 1988.-Pág. 119.

d) Los Territorios Federales. Los artículos 27, fracción VI, y 42 a 45 de la Constitución establecen su personalidad jurídica y no se confunden con el régimen de la Federación.

e) Las instituciones centralizadas, como el Departamento del Distrito Federal. Artículos 27, fracción VI, y 44, 73, fracción VI, de la Constitución.

f) Los Municipios, base de la organización política y administrativa de la entidades, Artículos 27, fracción VI, 115 y siguientes de la Constitución. Los Municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales, así lo dispone la Constitución.

g) Las instituciones descentralizadas, creadas por la Ley, por el propio Estado y apoyadas en los artículos 73, fracción XXX, 123, fracción XXXI, de la Constitución y sus leyes orgánicas.

h) Aquellos entes de economía mixta reconocidos por el Estado como personas de Derecho Público.

#### NACIMIENTO, MODIFICACION Y EXTINCION DE LAS PERSONAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO.

El Código Civil para el Distrito Federal y Territorios federales, en materia común y para toda la República en materia federal, establece lo siguiente:

Artículo 27. Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan sea por disposición de la Ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

Artículo 28. Las personas morales se registrarán por las Leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos.

Por lo tanto las reglas relativas al nacimiento, modificación y extinción de las personas morales de Derecho público las encontramos en el orden jurídico vigente.

La Nación, los Estados y los Municipios, artículo 26, fracción I; las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley, fracción II; y las demás sociedades que

se propongan fines políticos, fracción VI, están subordinados a la Ley. Ella los crea, modifica y extingue, pero debemos observar su origen histórico.

El Estado encuentra su reconocimiento en la Constitución Política de la República, en particular en los artículos 39, 40 y 41, de la misma y demás preceptos, como en el caso del artículo 30, que alude "La Educación pública que imparte el Estado..." y que en este caso le impone el deber de darse a la tarea de educar.

Nuestro Estado responde a un proceso histórico a través del cual se constituye. Las constituciones que han estado vigentes son la expresión de la correlación de fuerzas existentes según lo señala Fernando La Salle.

Kelsen, trata de explicar en que difiere el Estado de otras personas colectivas, y dice, que la diferencia reside en el orden normativo que constituye a la persona jurídica estatal. El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional. El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden nacional que la constituye.

Por lo tanto, si el Estado es la personificación del orden jurídico, la desaparición del Estado no se puede alcanzar sino hasta que desaparezca el orden jurídico total de un país, y sólo puede conseguirse a través de grandes revoluciones, y como en la actualidad es muy difícil, sólo se podría transformar al Estado, superando su orden jurídico y creando mejores instituciones políticas.

Por lo que se refiere a otras instituciones de Derecho público, como es el Municipio, que es regido por el artículo 115 de la Constitución, las constituciones locales y las leyes municipales. Si se planteara la desaparición del régimen municipal, sería suficiente la derogación de las normas que lo regulan, pero debe pensarse que es una institución eminentemente popular, por lo cual el Municipio no exige su desaparición sino una transformación del orden jurídico que lo rige.

La creación de las personas morales públicas, en nuestro Derecho, se hace bajo diferentes formas jurídicas, a saber:

a) Las empresas privadas de interés social se crean por los particulares, para realizar fines culturales, existenciales, deportivos, etc. Adoptan la forma de la Asociación Civil (A.C.). La Asociación es un convenio por el cual diversas personas ponen en común sus actividades con el propósito de realizar actos no lucrativos. Artículo 25, fracción VI, del Código Civil.

b) Las empresas de economía mixta, entre las cuales destaca la empresa de participación estatal donde el Estado combina sus intereses con los intereses privados. Adoptan la forma del Derecho Privado, en particular la Sociedad Anónima, pero su organización y funcionamiento se rige por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

c) La Empresa Pública se crea por medio de una ley una institución u organización descentralizada o desconcentrada a la que se provee de personalidad jurídica, como la Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, etc., Su régimen es de Derecho público, pero ciertas relaciones con particulares se rigen por el Derecho Privado, La Ley aplicable es su ley orgánica y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

d) En otros casos de empresas del Estado, se crean organizaciones descentralizadas o desconcentradas, con personalidad jurídica, por medio de un Decreto Administrativo, como Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, el I.M.C.E., etc.

e) La Constitución Mexicana en su artículo 123, apartado A, fracción XVI reconoce; "Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.". El apartado B del mismo precepto, fracción X concede a los trabajadores al servicio del Estado "el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes".

La Ley Federal del Trabajo; en el capítulo II, artículo 356 al 365, regula la capacidad jurídica de los sindicatos, federaciones y confederaciones, por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, apartado B constitucional reconoce igual capacidad a los sindicatos de la rama gubernamental.

### 3.3.2. PERSONA JURIDICA DE DERECHO PRIVADO

Son personas jurídicas de Derecho Privado, según el artículo 25 del Código Civil, las siguientes:

Fracción III.- Las sociedades civiles o mercantiles

Fracción IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del Artículo 123, de la Constitución Federal

Fracción V.- Las asociaciones cooperativas y mutualistas

Las personas jurídicas de Derecho Privado, se refieren a intereses particulares inspirados en el interés o provecho personal, o a un propósito de lucro, como las asociaciones civiles o las sociedades mercantiles y demás entidades reguladas por el derecho privado, que determinan las condiciones que deben satisfacer para ser creadas.

Clasificación de las Personas Jurídicas de derecho privado:

Las Personas Jurídicas de derecho privado se pueden clasificar en dos grupos:

- a) Persona de estricto derecho privado
- b) Personas privadas de interés social

No escapa que las personas privadas de interés social o de interés público son instituciones que están situadas en los límites del derecho privado, y es la Ley la que fija esta delimitación.

Características de la Persona Jurídica de derecho privado.

En tanto que las formas jurídicas de derecho privado tiendan a estabilizar ciertos tipos de personas jurídicas, en el

campo del Derecho Administrativo, la características es hacia la diversificación.

Por su propia naturaleza, se requieren tipos muy complejos de personas jurídicas, adaptables a los requerimientos de interés general.

Diferencias entre Personas de Derecho Público y de Derecho Privado:

Persona Moral de Derecho Privado	Persona Moral de Derecho público.
Persigue fines particulares, el interes de sus miembros.	Persigue un fin de interés público.
Se realiza espontáneamente por los particulares o por otras personas de derecho privado.	No sido creada por la Ley o por una decisión gubernamental.

El criterio que permite distinguir las personas morales de Derecho público, de las personas morales de Derecho Privado parece ser en relación al carácter voluntario o por el contrario, forzado de la participación al grupo representado por esta persona.

#### REGISTRO DE LAS PERSONAS JURIDICAS DE DERECHO PRIVADO

Las Personas Jurídicas de Derecho Privado, están obligadas a la formalidad del Registro. Los Artículos 72 al 76 del Reglamento de la Propiedad al Distrito Federal, obliga a inscribirlas en dicho registro, las escrituras en que se constituyan, reforman o disuelvan las asociaciones civiles; la escritura constitutiva y los estatutos de las asociaciones y

las escrituras en los que se reformen o disuelvan los estatutos de asociaciones y sociedades extranjeras de carácter civil y las fundaciones.

## CREACION DE LAS PERSONAS JURIDICAS DE DERECHO PRIVADO

La creación de las Personas Jurídicas de Derecho Privado, en nuestro Derecho, se hace bajo formas jurídicas diversas, a saber:

La Ley establece formas o categorías en Derecho Privado, como las asociaciones o sociedades, regidas por el Código Civil, la Ley de Sociedades Mercantiles o la Ley de Sociedades Cooperativas.

3.4 -Derechos y obligaciones que concede la Personalidad Jurídica.

El conjunto de derechos subjetivos que determina el ámbito de la capacidad de derecho de las Personas Jurídicas, son los siguientes:

Respecto de los terceros, los establecimientos o corporaciones con el carácter de personas jurídicas, gozan en general de los mismos derechos que los simples particulares para adquirir bienes, tomar y conservar la posesión de ellos, constituir servidumbres reales, recibir usufructos de las propiedades ajenas, herencias o legados por testamento, donaciones por actos entre vivos, crear obligaciones e intentar en la medida de su capacidad de derecho, acciones civiles o criminales.

Se les concede a las personas jurídicas un amplio facultamiento para que puedan ejercer derechos patrimoniales y acciones civiles o criminales.

Por lo tanto, las personas jurídicas pueden, para los fines de su institución, adquirir los derechos para establecer y ejercer los actos que no les sean prohibidos.

A esto se puede agregar el Derecho al uso del nombre que corresponde, por extensión, también a las personas jurídicas de acuerdo a una interpretación más generalizada.

Toda persona jurídica sólo puede realizar actos jurídicos, adquirir derechos y contener obligaciones, por medio de sus representantes.

La representación resulta fundamental para la actuación de las personas jurídicas en la vida civil. Al facultar a éstas para ejercer todos los derechos y ejecutar todos los actos que no les estén prohibidos, especificando que unos y otros habrán de realizarse por el ministerio de los representantes que sus leyes o estatutos les hubiesen constituido.

Los representantes son los únicos que pueden actuar en nombre de las personas jurídicas, debiendo hacerlo siempre dentro de los límites impuestos por sus propias funciones.

Se refutan actos de las personas jurídicas, los de sus representantes legales, siempre que no excedan los límites de su ministerio.

Pero si tales efectos excediesen las facultades del representante sólo producirán consecuencias para éste y de ninguna manera para la entidad afectada, la que podrá demandar la nulidad de aquellos. Por lo tanto, en lo que se excediesen, sólo producirán efectos respecto de los mandatarios.

Pero si los poderes de los mandatarios no hubiesen sido expresamente designados en los respectivos reglamentos, o en los instrumentos que los autoricen, la validez de los actos será regida por las reglas del mandato.

Las Personas Jurídicas pueden ser demandadas por acciones civiles y puede hacerse ejecución de sus bienes, esta norma establece la responsabilidad de las personas jurídicas con la amplitud siguiente:

a) Responsabilidad por falta de cumplimiento de obligaciones legales (incumplimiento de leyes impositivas; de leyes de trabajo, de leyes de importación y exportación; de abastecimientos, etc.).

b) Responsabilidades por falta de cumplimiento de obligaciones contractuales y cambiarias.

c) Responsabilidad indirecta por los daños causados a terceros por quienes integran a la persona jurídica o están bajo su dependencia.

## CAPITULO IV

#### 4. PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO

4.1 El Artículo 115 Constitucional, fracción II como fundamento de la Personalidad Jurídica del Municipio.

El Artículo 115 Constitucional como fundamento de la Personalidad Jurídica.

La Estructura de la Legislación que regula la actividad del gobierno municipal y la vida de sus habitantes, tiene origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se consignan los principios que deben ser comunes, como reglas básicas, a todos los municipios del país.

La propia Constitución, dentro del respeto irrestricto a la soberanía de los Estados, establece el principio de que los Estados a través de sus legislaturas locales, incorporan a sus constituciones y leyes locales, las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas propias de cada entidad federativa y de los municipios que la integran.

A partir de este origen, el marco jurídico del Municipio, está integrado:

- I.- A nivel Federal, en la fracción II, del Artículo 115 Constitucional, 1er. párrafo, se reitera una vez más que los Municipios poseen Personalidad Jurídica por lo que consecuentemente tienen capacidad de contratar y adquirir derechos y obligaciones. Se incluye en esta parte que los Municipios tendrán el manejo de su patrimonio de acuerdo a la Ley.
- II.- A nivel Estatal, la Constitución local del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en su Artículo 113, establece que el Ayuntamiento tendrá Personalidad Jurídica para todos los efectos legales.

III.- A nivel Municipal, la Ley Orgánica Municipal, establece en su Artículo 12, Los Ayuntamientos del Estado tienen Personalidad Jurídica para todos los efectos legales, por el Bando de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expide cada ayuntamiento conforme a las leyes locales.

Como vemos se ratifica el principio constitucional de la Personalidad Jurídica del Municipio, quedando establecida su capacidad Jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio, de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen 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.

Se estima que dada la heterogeneidad de las Entidades Federativas y los centenares de Municipios del país, no sería posible establecer bases detalladas pues resultarían inaplicables.

Por otra parte, facultar a los Municipios para emitir sus propios reglamentos y disposiciones administrativas a normas dictadas por las Legislaturas locales, es una forma de asegurar su vigencia, puesto que esta atribución alcanza rango constitucional, así como que las bases generales que dan cierta unidad a la vida municipal de cada Estado son una forma de integrar políticamente a la entidad y por esa vía mantener la organización del todo nacional, en su sentido federalista; pues así como la Constitución General de la República es un pacto de unión de la multiplicidad estatal, el orden jurídico de cada Estado ha de asegurar la unidad de sus municipios y por ende la cohesión política y social de todos quienes integran el Estado.

Con esta medida se busca robustecer política y jurídicamente a los municipios.

4.2 DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO, EMANADOS DE SU PERSONALIDAD JURIDICA, EJERCIDOS A TRAVES DE SU AYUNTAMIENTO

1.- Las obligaciones del Municipio, establecidas en la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán y en las Leyes Orgánicas Municipales, son las siguientes:

RAMO DE GOBERNACION

I.- Cumplir y hacer cumplir, en la parte que les corresponda las Leyes y disposiciones del Estado, de la Federación y los Reglamentos Municipales.

II.- Cumplir y hacer cumplir las resoluciones y acuerdos que las juntas de vecinos celebren.

III.- Cumplir las determinaciones y órdenes del Gobierno del Estado y de las otras Autoridades y funcionarios que tengan facultades para dictarlas, siempre que no invadan la independencia municipal.

IV.- Rendir los informes y dar las noticias que les pidan las Autoridades y funcionarios de la Federación y del Estado.

V.- Enviar al Ejecutivo del Estado, durante el mes de diciembre de cada año, memoria de las labores desarrolladas en el ejercicio.

VI.- Formar o rectificar, el padrón general de la municipalidad, por medio de ayudantes municipales o de comisionados particulares.

VII.- Colaborar ampliamente con los organismos electorales en los términos de Ley.

VIII.- Formar o reformar el bando de policia y buen gobierno de la municipalidad .

IX.- Celebrar dos sesiones ordinarias cada semana, y todas las extraordinarias que sean precisas para el despacho de los negocios.

X.- Formar o reformar su reglamento interior y el de los diversos ramos de la administración municipal.

XI.- Publicar solemnemente las leyes o decretos de la Federación o del Estado que tengan el carácter de Bandos.

XII.- Administrar sus respectivas municipalidades procurando en todo el progreso y el engrandecimiento de los pueblos.

XIII.- Conocer anualmente, en pleno, el estado que guarda la administración municipal, por informe que rendira el Presidente Municipal.

#### RAMO DE HACIENDA

I.- Formar el presupuesto general de los ingresos y egresos municipales, en los primeros días de diciembre de cada año, para que rija en el año siguiente.

II.- Manejar o administrar libremente su hacienda y su patrimonio. En relación a la hacienda, en las reformas al Artículo 115 Constitucional (3 de febrero de 1983), se señala: la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de inmuebles.

Los ayuntamientos podrán celebrar convenios con la Tesorería General del Estado, para que esta se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado, a partir de criterios de prioridad regional, niveles de desarrollo y disponibilidad de recursos y servicios.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

No se establecerán exenciones o subsidios respecto de los incisos a) y c) en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de la Federación, del Estado y de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

III.- Administrar los bienes de dominio público y privado del Municipio.

IV.- Aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles y de conformidad con lo dispuesto en la ley. El Congreso del Estado aprobará las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisará las cuentas públicas;

V.- Expedir, de acuerdo con las bases normativas establecidas por el Congreso del Estado, los reglamentos y bandos para la administración y funcionamiento de los servicios públicos dentro de sus respectivas jurisdicciones.

VI.- Organizar la administración y los servicios municipales.

De acuerdo a la fracción III del Artículo 115 Constitucional, los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,
- d) Mercados y centrales de abastos,
- e) Panteones,

- f) Rastros.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad financiera.

Los servicios públicos municipales pueden prestarse directamente por el Municipio, bien por organismos descentralizados municipales, sociedades mercantiles del propio municipio, o por particulares, por concesión por parte del Ayuntamiento.

En la fracción III del Artículo 115 Constitucional, inciso I), 2o. párrafo, establece que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

La coordinación y asociación de los municipios para la prestación de los servicios públicos será de gran utilidad, en virtud de que algunos municipios, no cuentan con los recursos humanos o materiales para prestar el servicio y éste se podrá realizar debido a la similitud de condiciones entre ellos y a la proximidad geográfica en que se encuentran.

VII.- Formular, aprobar y administrar, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo III, del Artículo 27 de la Constitución Federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

VIII.- Formar en el mes de enero de cada año, con intervención de la Comisión de Hacienda, la cuenta general de los fondos municipales, dicha cuenta se enviará a la referida Contaduría para su glosa.

IX.- Procurar la buena y eficaz recaudación de las rentas municipales y su inversión económica.

X.- Vigilar que los funcionarios y empleados federales cumplan con las atribuciones que les corresponden y ordenar fincarles las responsabilidades en que incurran.

XI.- Formular sus proyectos de ingresos y presupuestos de egresos y remitirlos al Congreso del Estado para su aprobación, de conformidad con la ley de la materia.

XII.- Publicar el corte de caja de la Tesorería, cada tres meses para conocimiento del público.

XIII.- Fundar y motivar todas las resoluciones y darlas a conocer a los interesados, para que puedan hacer valer sus derechos.

XIV.- Sujetar a concurso las obras y adquisiciones en materiales y equipo, cuando excedan de \$250.00 M.N., y que requieran para cubrir las necesidades propias de sus funciones.

XV.- Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al municipio.

XVI.- Los ayuntamientos no podrán en materia hacendaria, celebrar contratos o aceptar igualas en contra del cobro de los impuestos municipales, gravar, enajenar, rehusar el cumplimiento de las obligaciones que impongan las leyes o autorizar erogaciones fuera del presupuesto.

#### RAMO DE INSTRUCCION PUBLICA

La educación que imparte la Federación, los Estados y los Municipios tenderán a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentarán en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia internacional en la independencia y en la justicia.

El Congreso de la Unión, tiene facultades "para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República".

A su vez las autoridades municipales, tienen la obligación de:

I.- Estrechar por medio del Presidente Municipal, del Regidor del ramo y de los padres de familia para que manden a sus hijos a las escuelas, con la puntualidad debida y vigilar la conducta de los preceptores, conforme a las leyes y reglamentos.

II.- Vigilar las escuelas públicas y particulares, tomando empeño para que en sus jurisdicciones asistan a las escuelas todos los niños en edad escolar.

III.- Procurar la conservación y el mejoramiento de los edificios destinados a la enseñanza pública.

IV.- Concurrir en corporación o por medio del Regidor del ramo, a los exámenes de las escuelas públicas.

V.- Fomentar y proteger en cuanto sea posible, todo lo perteneciente a la Instrucción Pública, proponiendo al Gobernador del Estado, cuando sea conducente.

VI.- Cumplir la obligación de establecer el mayor número de escuelas primarias sostenidas por el municipio sin perjuicio de las que en la misma jurisdicción establezcan la Federación y el gobierno del Estado.

#### RAMO DE SEGURIDAD "I"

Las autoridades municipales dentro de su jurisdicción territorial, vigilarán en todo tiempo que en el ejercicio de su actividad de gobierno y en su relación con la población, todo

individuo goce de las garantías consignadas en los artículos 2o. al 29 de la Constitución Federal, mismas que no podrán ser suspendidas, sino en los casos y con las condiciones que la propia constitución consigna, también.

I.- Formar sus cuerpos de policía y tránsito.

II.- Organizar el servicio y establecimiento de las fuerzas de policía para la seguridad de las poblaciones y caminos, pagados con los fondos municipales siempre que esto último fuere posible.

III.- Procurar la conservación del orden y tranquilidad pública, y la seguridad de las poblaciones y caminos dentro de la municipalidad.

IV.- Cumplir los reglamentos de policía y buen gobierno.

#### RAMO DE SEGURIDAD "II"

El Municipio como integrante de la organización del gobierno de la entidad federativa de su ubicación y como parte del Estado, procurará orientar sus acciones a satisfacer el derecho de la población a la salud y a la vivienda, considerando estos, como objetivos prioritarios del desarrollo integral del municipio, así mismo, deberá:

I.- Vigilar el mantenimiento y conservación de todos los bienes municipales.

II.- Cuidar del aseo público de las poblaciones de su circunscripción.

III.- Cuidar de que en las poblaciones no haya aglomeración de basuras u otras sustancias susceptibles de putrefacción.

IV.- Vigilar que se renueven con regularidad las aguas de los estanques y demás depósitos, y cuidar de la limpieza de los canales que atraviesen las poblaciones.

V.- Procurar el continuo aseo de las huertas, para evitar la putrefacción de vegetales o animales.

VI.- Prohibir que en los centros poblados se sitúen sahardas, establos, fábricas de almidón y otros establecimientos que produzcan miasmas perjudiciales a la salud.

VII.- Procurar la desecación de ciénegas y pantanos.

VIII.- Exigir la continua limpieza y buenas condiciones de vitrinas.

IX.- Cuidar de que en las fondas de cafés no se utilicen utensilios de cobre sin estañar, o de otros metales cuyo uso dañe la salud; ni se sirvan alimentos descompuestos.

X.- Vigilar que en las tiendas, cantinas y pulquerías, no se vendan comestibles, ni bebidas adulteradas o en estado de descomposición.

XI.- Cuidar de que en los mercados o cualesquiera otros lugares, no se vendan frutas, legumbres, pescados o lácteos en estado de descomposición.

XII.- Vigilar que la inhumación de los cadáveres se verifique en los panteones y cementerios destinados al efecto, en las afueras de las poblaciones y cuidar que las sepulturas tengan la debida profundidad o el debido espesor de muros.

XIII.- Expensar y conservar la vacuna, procurando su propagación.

XIV.- Vigilar las boticas y expendios de medicinas y drogas lo mismo que la conducta de los médicos, farmacéuticos, parteras, flebotomianos y herboleros, dando aviso a la autoridad correspondiente de los abusos que notaren. Esta vigilancia se hará extensiva a los hospitales públicos y privados.

XV.- Cuidar en los casos de epidemia, de que no falten los auxilios necesarios a los contagiados, de acuerdo con la autoridad política y la junta de sanidad, todas las providencias que conduzcan a evitar el aumento del contagio, dando parte

inmediatamente al gobierno del Estado para que determine lo conveniente.

XVI.- Establecer cementerios especiales para la inhumación de los que fallezcan de enfermedades epidémicas y contagiosas en alto grado.

XVII.- Nombrar una junta de sanidad, que se compondrá del Presidente Municipal, del Regidor o Regidores que formen la Comisión de Salubridad, y de los peritos de medicina que fuere posible.

Esta junta será presidida por el Presidente del Ayuntamiento, y con ella consultará la Corporación todo lo relativo a la Higiene Pública. El cargo es honorífico, gratuito y obligatorio.

#### RAMO DE COMERCIO Y ABASTOS

I.- Establecer, conservar los mercados y abastos públicos y evitar abusos de los comerciantes.

II.- Evitar que los vendedores e intermediarios monopolicen los efectos de primera necesidad.

III.- Abastecer a las poblaciones de dichos efectos, cuando hubiere escasez y carestía de ellos, estableciendo expendios en donde se vendan a precios módicos, aún cuando sea con detrimento de los fondos municipales.

IV.- Cuidar de la exactitud de las pesas y medidas legales por medio de la comisión respectiva.

V.- Vigilar las casas de empeño, y dar parte a la autoridad correspondiente de los abusos que cometan.

VI.- Procurar el aumento y la libertad del comercio, iniciando al efecto lo que sea conducente.

#### RAMO DE RASTROS

I.- Conservar y mejorar los rastros o edificios destinados a la matanza de reses, y establecerlos donde no los hubiera.

II.- Cuidar de que, tanto en los rastros, como en las casillas destinadas al expendio de carnes, se cumpla estrictamente con el reglamento respectivo.

III.- Impedir el degüello de reses enfermas o en estado de preñez, así como la venta de carnes descompuestas.

#### RAMO DE POLICIA

I. Cuidar de que los paseos, calles, plazas y plazuelas, estén siempre aseados y regados, en los términos que fije el reglamento o bando respectivo.

II. Prestar a las autoridades judiciales y el Ministerio Público el auxilio necesario para el ejercicio de sus funciones, cuando se lo soliciten.

III. Dictar las medidas urgentes y necesarias para evitar los perjuicios que puedan ocasionar por el mal estado de cualquier construcción, mandando demoler ésta, si fuere necesario a juicio de peritos. En el último caso, deberá exigirse la pronta reconstrucción de la obra, en cuanto sea necesario para el ornato público. Si el dueño no pudiese o no quisiera hacerlo, podrá ser expropiado conforme a la ley.

IV. Cuidar de que en la municipalidad no haya vagos.

V. Perseguir la embriaguez escandalosa, consignando

los ebrios consuetudinarios a la autoridad judicial y castigando los que no lo sean habitualmente, con arreglo a la ley.

VI. Evitar que en el centro de las poblaciones se establezcan fábricas o depósitos de sustancias explosivas o de fácil combustión.

VII. Cuidar de que no vaguen por las calles, animales que puedan perjudicar o molestar a los transeúntes.

VIII. Hacer que el tránsito de ganados por las poblaciones, se verifique de modo que no cause perjuicio al vecindario.

IX. Persuadir al juego prohibido y cuidar de que en los juegos permitidos no se cometan escándalos o abusos, consignando a los infractores a la autoridad correspondiente.

X. Impedir los espectáculos públicos que fueren notoriamente inmorales.

XI. Vigilar las casas de prostitución y dar cuenta a quien corresponda de los abusos que en ella se cometan.

XII. Procurar la construcción, conservación y limpieza de las atarjeas públicas y particulares, exigiendo a los propietarios el buen estado y las condiciones requeridas de los desagües y albañales de las casas.

XIII. Hacer la nomenclatura de las calles, plazas y plazuelas, fijando las placas respectivas por cuenta del fondo municipal, y exigir a los propietarios de fincas urbanas la numeración progresiva de ellas.

XIV. Cuidar de que el tránsito de vehículos se verifique en buen orden y con sujeción al reglamento respectivo.

XV. Reglamentar el uso de las campanas, a fin de que se usen sólo en lo indispensable para llamar a los actos del culto, y sin molestar al vecindario.

## RAMO DE ORNATO Y OBRAS PUBLICAS

I. Procurar a expensas del fondo municipal, la nivelación de las calles, plazas y plazuelas, en cuanto sea posible, y también la construcción y conservación de sus empedrados y banquetas.

II. Cuidar de la alineación de los edificios en la parte que dá a la calle, o igualmente de su solidez; y evitar todo aquéllo que impida el libre tránsito por las aceras y vías públicas.

III. Construir, conservar y mejorar jardines y paseos públicos, siempre que el estado de los fondos lo permita.

IV. Establecer, conservar y mejorar el alumbrado de las poblaciones cuidando de que se cumpla estrictamente con las prevenciones del Reglamento del Ramo.

V. Procurar la entubación y limpieza de las aguas potables, así como la conservación de los manantiales, fuentes, acueductos y ríos que sirven para surtir de ellas a las poblaciones.

VI. Cuidar de la conservación y reparación de las mojoneras y señales que marcan los límites de los pueblos que forman las municipalidades, siempre que hayan sido fijadas legalmente.

VII. Iniciar y realizar la construcción de obras y servicios públicos y, en caso de que establezcan para su realización, obligaciones cuyo término exceda de la duración del ejercicio constitucional del Ayuntamiento el contratante deberá someter sus contratos a la aprobación del Congreso.

VIII. Cuidar de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado en coordinación con las autoridades estatales en los términos de la ley en la materia.

IX. Procurar que los pueblos de su jurisdicción tengan las tierras y aguas necesarias para su subsistencia, cuidado de

la conservación de sus arboledas, ejidos, tierras comunales y patrimonios de familia.

X. Obras públicas municipales, construcción de toda clase de obras públicas municipales, incluidos los edificios del Ayuntamiento.

#### RAMO DE CARCELES

I. Establecer cárceles en las cabeceras municipales, cuidar de su conservación y de que reúnan las condiciones necesarias de seguridad e higiene.

II. Dar alimentos a los presos que lo necesitan, en cantidad bastante.

III. Expresar la curación de los presos enfermos, ya sea que se curen en la cárcel o en hospitales.

IV. Cuidar de que los presos estén aseados y vestidos de una manera conveniente, erogando los gastos necesarios.

V. Procurar que los presos se ocupen de trabajos que les proporcionen lo necesario para la subsistencia de sus familias, que tengan ahorros para cuando salgan de la prisión, y que se instruyan y moralicen.

VI. Cuidar de que no se imponga a los detenidos y presos contribución y gabela, ni se les infiera otra molestia sin motivo legal.

VII. Hacer que se cumplan estrictamente las leyes y reglamentos sobre cárceles.

VIII. Vigilar la conducta del Alcalde y demás empleados de las prisiones y evitar abusos con los presos o detenidos.

IX. Procurar que las cárceles reúnan las condiciones

de seguridad, higiene, educación, moralidad y trabajo, cuidando que los Alcaldes y demás empleados de esos establecimientos cumplan con las obligaciones que les impongan la Constitución Federal y del Estado, leyes que de ambas emanen y los reglamentos respectivos.

#### RAMO DE FOMENTO

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 municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

El Congreso de la Unión tiene facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados, y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.

Así mismo, los Municipios deberán:

I. Proteger y fomentar por cuantos medios estén a su alcance la agricultura, la industria, las ciencias, artes y oficios.

II. Cuidar del buen estado y conservación de las calzadas, puentes y caminos vecinales, comprendidos dentro de los límites de la municipalidad

III. Conservar, mejorar y administrar los panteones y cementerios.

IV. Cuidar la repoblación y conservación de los bosques.

V. Cuidar y dictar disposiciones para difundir y propagar la agricultura e industrias rurales.

VI. Promover y fomentar el fraccionamiento de latifundios y procurar que se formen colonias urbanas.

#### RAMO DE FESTIVIDADES CIVICAS

I. Costear los gastos de las festividades cívicas o contribuir para ellas cuando menos.

II. Promover todo aquello que conduzca a la solemnidad y lucimiento de dichas festividades.

III. Fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes.

#### RAMO DE DIVERSIONES PUBLICAS

I. Presidir por medio de alguno de los Concejales, los espectáculos o diversiones públicas, cuidando de la conservación del orden y del cumplimiento de programas.

II. Procurar que la localidad en que tenga lugar alguna diversión o espectáculo público no carezca de los requisitos necesarios de solidez e higiene, y proporcione fácil salida en caso de incendio u otro siniestro.

III. No permitir espectáculos que ofendan la moral, la vida privada o las instituciones vigentes.

#### RAMO DE FIEL CONTRASTE

I. Hacer dos visitas cada año a todos los establecimientos donde se usen pesas y medidas, recogiendo las básculas que no estuvieren arregladas e imponiendo a los dueños las multas que señale el respectivo reglamento.

II. Sin perjuicio, de las visitas generales expresadas en la fracción anterior, deberán practicar otras extraordinarias, cuando tengan aviso de que se ha cometido alguna infracción, sin que deba cobrarse nada por dichas visitas.

III. Conservar bajo su cuidado los patrones de las medidas, tanto lineales como de peso y de capacidad para que a ellos se arreglen los de las poblaciones, señalando el tiempo en que deban presentarse para ser reconocidos y sellados.

#### RAMO DE REGISTRO Y COTEJO DE FIERROS

I. Cuidar de que se cumpla con las disposiciones de la ley y reglamentos de marcas y ventas de ganado, así como la ley sobre ingresos del Estado y Municipios.

## RAMO DE TRABAJO

Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Los Municipios observarán estas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere (artículo 115, fracción VIII, 2o. párrafo de la Constitución Federal ... el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya sea que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (artículo 123, fracción XXV) de la Constitución Federal.

Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente ( artículo 123, fracción XVI) de la Constitución Federal.

## RAMO DE CULTOS

El encargado de cada templo, en unión de 10 vecinos más avisará desde luego a la autoridad municipal quien es la persona que esté a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el Ministro que cese, acompañando al entrante de 10 vecinos más. La Autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa de hasta mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro, de los encargados.

Las autoridades federales, de los estados y de los Municipios, tendrán en esta materia las facultades y

responsabilidades que determine la Ley (artículo 130 Constitucional).

## RAMO DE RESPONSABILIDAD PUBLICA

Los miembros de los ayuntamientos serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, de conformidad con la legislación que el Estado establezca para el efecto.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y los Municipios (artículo 108 Constitucional).

## 2.- DERECHOS O FACULTADES DEL MUNICIPIO

I. Facultad de iniciativa de leyes ante la Legislatura Local exclusivamente en materia municipal y para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán 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 jurisdicciones.

II. Iniciar ante el Congreso del Estado, las leyes que estime convenientes, conforme a lo preceptuado en el artículo 36 fracción IV de la Constitución del Estado de Michoacán.

III. Otorgar concesiones y permisos de servicios públicos municipales.

IV. Expedir, previa aprobación del Congreso, los reglamentos para la buena administración y funcionamiento de los servicios públicos.

V. Nombrar comisiones permanentes para el estudio y vigilancia de los asuntos y servicios municipales,

VI. Nombrar comisiones técnicas para los asuntos que la requieran,

VII. Nombrar y remover, a propuesta del Presidente, al Secretario y al Tesorero Municipal,

VIII. Proponer al Congreso del Estado el establecimiento de nuevas tenencias y comisiones del orden o fusión de las existentes.

IX. Solicitar al Congreso las modificaciones presupuestales que se requieran.

X. Cuando a juicio del Ayuntamiento se considere necesario inspeccionar la Hacienda Municipal, solicitará al Congreso del Estado la práctica de la auditoría correspondiente.

XI. Conceder a sus miembros licencias hasta por dos meses procurando no se entorpezca el funcionamiento de la comuna, y hasta por seis meses a los empleados municipales.

XII. Crear organismos o empresas municipales o paramunicipales de carácter productivo o de servicio, por sí o en asociación con otros ayuntamientos, dependencias federales, estatales, ejidos, comunidades o particulares.

XIII. Administrar libremente su hacienda, la cual se formará con los arbitrios que señale el Congreso del Estado.

XIV. Contratar empréstitos con aprobación del Congreso.

XV. Adquirir bienes en cualquier forma prevista por la ley.

XVI. Practicar visitas a las poblaciones del Municipio o comisionar a alguno de sus miembros para tal efecto;

XVII. Promover la expropiación de inmuebles por causa de utilidad pública y,

XVIII. Procurar por todos los medios a su alcance el desarrollo económico, social y cultural del Municipio, mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos materiales y humanos disponibles, cuidando de la distribución equitativa de la riqueza, para el establecimiento de una sociedad municipal con mayor prosperidad y justicia.

## CAPITULO V

## 5. LA PERSONALIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO

### NOCIONES GENERALES SOBRE LA PERSONALIDAD

Esta no es la facultad o aptitud de comparecer en juicio por sí mismo (capacidad), ni se identifica con la legitimación activa o pasiva, sino que entraña la cualidad reconocida por el juzgador a un sujeto para que actúe en un procedimiento eficazmente, pero con independencia del resultado de su actuación. Tener personalidad en un negocio judicial entraña estar en condiciones de desplegar una conducta procesal dentro de él. Desde este punto de vista, la personalidad es un concepto opuesto al de "ser extraño o ajeno" a un juicio determinado.

La personalidad puede existir originariamente o por modo derivado. El primer caso comprende al sujeto que por sí mismo desempeña su capacidad de ejercicio al comparecer en juicio esté o no legitimado activa o pasivamente; en el segundo la persona que la ostenta no actúa por su propio derecho, sino como representante legal o convencional de cualquiera de las partes procesales, independientemente de la legitimación activa o pasiva de éstas.

#### 5.1 LA PERSONALIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO

a) Personalidad del quejoso y del tercero perjudicado en el juicio de amparo. La personalidad en general, como presupuesto procesal, estriba en una situación o estado jurídico, reconocidos por el órgano de conocimiento, que guarda un individuo o sujeto dentro de un procedimiento o negocio judicial concreto y determinado, y que le permiten desplegar actos procesales válidamente. En el Juicio de Amparo, la personalidad se traduce en ese estado o situación de las diversas partes dentro del mismo.

La personalidad del quejoso o actor en el juicio de amparo puede revelarse de dos maneras, a saber: cuando existe de modo originario, esto es, cuando es el propio interesado quien desempeña los distintos actos procesales que le incumben (por su propio derecho), o de modo derivado, es decir, en el caso en que no es él quien directamente interviene en el procedimiento en cuestión, sino un tercero, llamado representante, apoderado, mandatario, etc., el cual actúa a nombre suyo.

El artículo 4o. de la Ley de Amparo consigna estas dos hipótesis en que puede manifestarse la personalidad del quejoso en el juicio de amparo, estableciendo, además diversas variaciones de la representación (representante propiamente dicho, defensor o cualquier persona extraña).

Al respecto el artículo 4o. dice lo siguiente: "El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor".

La personalidad del quejoso en el juicio de amparo consiste en la actuación procesal por sí o en la injerencia que, en su nombre, tiene un tercero, bien sea a título de representante, mandatario, defensor, etc.

La personalidad originaria en el juicio de amparo, como en cualquier otro juicio, sólo es variable tratándose de personas físicas, puesto que, en vista de su substanciación y unidad individuales, pueden lógicamente comparecer por sí mismas en un proceso determinado.

1.- En lo que respecta a las Sociedades Cooperativas, su representación está confiada al Consejo de Administración, debiendo actuar este cuerpo con todos sus miembros integrantes. Así lo ha establecido la jurisprudencia de la Suprema Corte, la que incluso sostiene que la demanda de amparo, suscrita por uno de los individuos componentes de dicho Consejo, no puede ratificarse posteriormente por los restantes, arguyendo que "la ratificación no cabe respecto de actos realizados en exceso de sus facultades" (35)

(35) Compilación 1917-1945. Materia Admva. Tesis No. 59. Tesis 367 del apéndice 1975. Segunda Sala.

2.- Trátandose de personas morales en general, como partes en juicio, y en especial en el proceso de amparo, sólo puede hablarse de una personalidad derivada, debido a que, como meras entidades jurídicas que son, sin sustantividad real, sino dotadas de un substratum derivado de una disposición o mandato legal, no pueden actuar por ellas mismas, sino que necesitan de la actividad de sus representantes o mandatarios generales o especiales para celebrar cualquier negocio jurídico. Es por esto por lo que, en el Juicio de Amparo, las personas morales sólo pueden comparecer como quejas o terceras perjudicadas por medio de sus legítimos representantes o mandatarios especiales, cuyo carácter deriva de éstos.

El artículo 80. de la Ley de Amparo establece "Las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes". Esta disposición está corroborada por la Jurisprudencia de la Suprema Corte que en su parte conducente asienta: "Las personas morales privadas pueden pedir amparo por medio de sus representantes legítimamente constituidos". (36)

3.- Por lo que concierne a las personas morales oficiales, por el simple hecho de ser una especie de personas morales o jurídicas en general, y en los casos en que puedan pedir amparo, tampoco pueden tener un estado de personalidad originario en el juicio de amparo por las razones ya indicadas. Por este motivo, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales ha establecido que las personas morales oficiales pueden ocurrir al amparo, esto es, ostentarse como quejas, por medio de los funcionarios o representantes que designen las leyes, siendo su representación, por esta última circunstancia, estrictamente legal, por lo que no es factible hablar, de la posibilidad de ser representadas convencionalmente.

Al respecto el artículo 90. de la Ley de Amparo dice: "Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas".

4.- ¿Cómo se establece en el Juicio de Amparo, la personalidad derivada?

El párrafo primero del artículo 12 de la Ley de Amparo establece: "En los casos no previstos por la ley, la personalidad

(36) Semanario Judicial de la Federación. Apéndice al Tomo CXVIII Tesis 765. Tesis 135 de la compilación 1917-1965 y tesis 135 del apéndice 1975. Materia General.

se justificará en el Juicio de Amparo en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado; y en caso de que ella no lo prevenga, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles".

La justificación de la personalidad derivada se establece, conforme a las normas que rijan a ese respecto la materia de la cual haya emanado el acto reclamado (civil, mercantil, del trabajo, administrativa, penal) o siguiendo las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El párrafo segundo del artículo 12 de la Ley de Amparo establece que: "Tanto el agraviado como el tercero perjudicado podrán constituir apoderado para que los represente en el Juicio de Amparo, por medio de escrito ratificado ante el Juez de Distrito o autoridad que conozca de dicho juicio".

5.- Existe en materia de Personalidad Derivada en el Juicio de Amparo, una liberalidad más amplia que la del párrafo segundo del artículo 12. Es la estipulada en el artículo 27 de la Ley de Amparo, es suficiente que se designe a una persona como facultada para oír notificaciones a nombre del quejoso o del tercero perjudicado para que se le repunte como su representante o apoderado, puesto que tal precepto establece que "La facultad de recibir notificaciones autoriza a la persona designada para promover o interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir las pruebas y alegar en las audiencias". Este poder es más restringido, que el que confiere el segundo párrafo del artículo 12, puesto que sólo se refiere a la autorización para desempeñar determinados actos procesales.

6.- Tratándose de Núcleos de Población en estado Comunal o ejidal, los párrafos tercero y cuarto del artículo 12 de la Ley de Amparo consignan una forma específica para acreditar la representación de los que en su nombre ejerciten la acción de Amparo.

7.- Por lo que respecta a la representación de las personas morales privadas en el juicio de amparo, en su carácter de quejosas, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha sostenido que: "Aun cuando fuere necesario el registro de los poderes generales otorgados por las compañías, la falta de registro no es obstáculo para que el apoderado pueda intentar la acción constitucional." (37)

(37) Apéndice al tomo CXVIII, Tesis 784. Tesis 117 de la compilación 1917--1965 y 136 del Apéndice 1975. Materia General.

8.- Otra norma especial, del juicio de amparo, es la contenida en el artículo 13 que dice: "Cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, tal personalidad será admitida en el Juicio de Amparo para todos los efectos legales". El motivo de esta prevención es hacer que el Juez del conocimiento del amparo respete la facultad de la autoridad responsable para tener o no por justificada la personalidad derivada de los interesados, del tercero perjudicado o del quejoso, para lograr que no se desvíe su cometido constitucional, en el sentido de analizar únicamente, la constitucionalidad del acto reclamado. La disposición contenida en el artículo 13 de la ley de Amparo está confirmada por la Jurisprudencia de la Suprema Corte, que asienta que "No hay motivo para desconocer la personalidad del quejoso, cuando ha sido reconocida por las autoridades responsables, debiendo demostrarse dicho reconocimiento ante el juzgador del amparo"(38)

La hipótesis prevista en el artículo 13 de la Ley de Amparo consiste en que la personalidad del representante, apoderado o mandatario del quejoso o del tercero perjudicado se haya reconocido por la autoridad responsable sin que, ante ésta, tal personalidad se hubiese controvertido.

9.- Otra modalidad de la representación en el Juicio de Amparo es la consistente en que para promover en juicio de garantías, el mandatario general no necesita tener cláusula especial para ello, pero sí para que se desista del mismo (artículo 14 de la Ley de Amparo). El artículo 15 establece una especie de medida de seguridad para los intereses del agraviado o del tercero perjudicado, en el sentido de que, cuando no sean aquéllos de índole meramente personal, como la vida y la libertad, en caso de fallecimiento de cualquiera de dichas partes en el juicio de amparo, el apoderado respectivo continuará en el desempeño de su cometido mientras la sucesión no intervenga en el procedimiento. Esto es una excepción a lo establecido en el artículo 2595, fracción III del Código Civil, que establece las causas de extinción del mandato, estableciendo que la muerte del mandante hace concluir éste, lo que no sucede tratándose de la representación del quejoso o del tercero perjudicado en el juicio de amparo, en el que la personalidad del representante perdura después del fallecimiento del representado, aunque sea temporal y provisionalmente.

(38) Apéndice al tomo XCVII. Tesis 784. Apéndice al tomo CXVIII, Tesis 764 y Tesis 135 de la Compilación 1917-1965 y 134 del Apéndice 1975. Materia General.

10.- Cuando existen dos o más agraviados se debe de elegir un representante común, según lo dispone el artículo 20 de la Ley de Amparo que dice: "Cuando en un Juicio de Amparo la demanda se interponga por dos o más personas, deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas. Si no hacen la designación, el juez mandará prevenir las desde el primer auto para que designen tal representante dentro del término de tres días; y si no lo hicieran, designará con tal carácter a cualquiera de los interesados".

11.- ¿Cuál es la consecuencia jurídica de la falta de justificación de la personalidad derivada o representación en un juicio de Amparo? Sobre este punto la Jurisprudencia de la Suprema Corte postula dos puntos contradictorios:

a) En unos casos ha afirmado que la demanda presentada por aquél que no promueva por su propio derecho, y que no compruebe su carácter de representante del agraviado, debe desecharse por improcedente, y

b) En otros ha sostenido que el Juez, ante quien se entabla, debe mandarla aclarar.

¿Cuál de las dos posturas es la correcta? El Dr. Burgoa estima que la segunda, ya que, cuando el promovente no acredita su carácter de representante del agraviado, más correcto es estimar tal circunstancia como un factor de obscuridad en la demanda, la cual por ende, debe mandarse aclarar. (39)

Si la personalidad del mandatario, apoderado o representante del quejoso se reconoce por el juzgador de amparo en el auto admisorio de la demanda, tal reconocimiento no es obstáculo para que, en cualquier momento procesal y sobre todo en la sentencia constitucional que en primera, segunda o única instancia se dicte, se examine dicha personalidad, pues ésta importa una cuestión de orden público que debe analizarse oficiosamente y cuya falta de comprobación origina el sobreseimiento del juicio de garantías, conforme a lo dispuesto en los artículos 40. y 73o. fracción XVIII de la Ley de Amparo, debiéndose advertir que el mencionado examen nunca debe practicarse en ninguna actuación judicial del incidente de suspensión.

(39) Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. La Personalidad. Pág. 366. Ed. Porrúa. México, 1978.

## 5.2 EFECTOS JURIDICO-PROCESALES DE LA FALTA DE PERSONALIDAD

Es un principio aceptado en el Derecho Adjetivo, que cuando falta la capacidad y la personalidad derivada, que son presupuestos procesales en todo juicio, la actuación de las partes que carezca de ellas, es nula, no tiene validez alguna. El Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 32 en relación con los artículos 28 y 29 tácitamente lo consignan, al establecer que "las notificaciones que no fueren hechas en la forma que establecen las disposiciones precedentes, serán nulas". La sanción de Nulidad que establece el artículo 32 de la Ley de Amparo, se contrae a las notificaciones ilegalmente hechas y, por ende, a los actos procesales subsecuentes, implícitamente la hace extensiva a los casos en que falte la capacidad o la personalidad, puesto que expresa, a contrario sensu, que solamente habrá validez en aquélla cuando se hagan directamente a las partes -personalidad originaria- o a sus representantes legítimos en sentido amplio-personalidad derivada-, las cuales presuponen la capacidad procesal.

a) La falta o la insuficiencia de la representación del quejoso-personalidad derivada- puede originar, la aclaración de la demanda para que dentro del término legal se supla dicha falta o se corrija tal insuficiencia, la declaración de no interposición de la mencionada demanda, o bien el sobreseimiento del juicio de amparo, a pesar de que se haya admitido previamente la aparente representación por el órgano de control.

b) La falta de capacidad, de legitimación pasiva o de representación legal o convencional del sujeto que se ostente como tercero perjudicado o como mandatario de éste, origina el rechazamiento de su intervención en el juicio de amparo, con todas sus consecuencias inherentes.

## CAPITULO VI

## REGIMEN JURIDICO QUE CREA EL MUNICIPIO

### 6.1 Debates del Congreso Constituyente de Querétaro.

Los debates del Constituyente sobre el Artículo 115 Constitucional.

A través de los planes formulados y particularmente el de San Luis Potosí, se logró derrocar la tiranía de Don Porfirio Díaz y con ella su salida del país. León de la Barra, de acuerdo con los tratados de Ciudad Juárez asumió de manera provisional la presidencia hasta la verificación de elecciones presidenciales en la que postuló su candidatura, en contra de la de Francisco I. Madero, quien ganó por abrumador margen.

Desde su ascenso, los zapatistas comenzaron a exigir a Madero el cumplimiento del contenido en el Plan de San Luis. El Jefe de la Nación no tuvo capacidad suficiente para cumplir los compromisos adquiridos y a quien no le merecía le otorgó excesiva libertad, reprimiendo, a los campesinos que con su noble sangre habían contribuido a su ascenso al poder.

Madero comenzó a sufrir serios problemas con la clase que había sido solidaria con él, mientras que la burguesía porfirista, incrustada en su gobierno, ideaba la manera de derrocarlo, asunto que no fue difícil para un militar deshonesto y ambicioso como lo era Huerta, quien aprovechando la sublevación de Bernardo Reyes y Félix Díaz, celebró el pacto de la Embajada con la funesta y conocida consecuencia: El asesinato de Madero y Pino Suárez, aunado a su nombramiento como Presidente de la República.

Don Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional de Coahuila, refrenda su compromiso con la Constitución de 1857 que había jurado cumplir a través del Plan de Guadalupe, de marzo de 1913, desconocer la autoridad de Huerta y establecer el orden Constitucional. Es por ello que el Plan de Guadalupe, no contempla medidas de carácter social, porque lo buscado era la Unión Nacional con el propósito de derrocar el Gobierno usurpador.

Tan pronto como fue liquidado Huerta, el General Carranza indujo a los jefes revolucionarios a la discusión de las reformas para modificar y resolver la problemática nacional. El, durante su mensaje de 13 de octubre de 1914, abordaba ya el problema municipal al expresar: "Las reformas sociales y políticas de que hablé diciendo eran necesarias a los principales jefes del ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas". (40)

Tal fue la preocupación del primer jefe de la nación por esta institución que, con fundada razón se la ha llamado "Apóstol del Municipio Libre".

El 12 de diciembre de 1914, en Veracruz, Ver. Carranza instala su gabinete y expide el decreto llamado "adiciones al Plan de Guadalupe". En su artículo 2o. decía que: El primer jefe de la revolución expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional". (41)

El primer decreto expedido por el jefe constitucional decía:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política al Municipio Libre, administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado".(42)

El 1o. de diciembre de 1916, se convocó a integrar el Congreso Constituyente, en Querétaro. En su articulado el decreto convocaba a elecciones para un congreso constituyente integrado por los representantes de las entidades federativas en proporción al número de habitantes.

(40) Dchoa Campos M. La Reforma Municipal.

(41) Idem.

(42) Idem.

Los requisitos para ser constituyente estaban señalados en la carta de 1857. Este, no podría ocuparse de otro asunto que del "proyecto de constitución reformada" que le presentaría el primer jefe. Debería desempeñar su cometido en un tiempo no mayor de dos meses y, terminados sus trabajos, se disolvería.

El proyecto del Ejecutivo, sometido a discusión es el siguiente:

Decía: Artículo 115: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado". (43)

La comisión de la Constitución adicionó este artículo; sólo así, se explica por qué en la sesión correspondiente, se discutió un texto más explícito cuya fracción I no tuvo inconveniente por parte de los constituyentes. Pero en cambio, sí se suscitó una amplia discusión de la fracción II, que decía:

II. "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudando todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señala 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".

Fue esta fracción la que produjo los grandes debates en el seno del constituyente la tarde del 24 de enero de 1917. En esta discusión tomaron parte los diputados Rodríguez González, Lizardi, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González, Álvarez y Chapa.

El diputado Heriberto Jara, miembro de la comisión, expuso el sentido municipalista que inspiró la redacción de dicha fracción.

(43) Tena Ramirez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1983.

Decía: "Los Municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir su dinero. Las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio, son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, en que haya, por ejemplo vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para la explotación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio como no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad y, por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de poblaciones, serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás de la marcha hacia el progreso. Cuando sea un municipio con vecino de otro y en éste se esté desarrollando una magnífica acción en pro de la educación esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población, suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados para que la acción escolar sea efectiva y eficaz."(44)

Jara continuó: "Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de su hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijaron lo que a éste correspondía para las atenciones moramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarle esa traba a los municipios; queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que

(44) Derechos del Pueblo de México. México a través de sus Constituciones.

el padrino o el abuelo le ha dado y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en estas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos que nos ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, 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, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado. (aplausos). Así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la comisión (aplausos).(45)

Por su parte, Rafael Martínez de Escobar subió a la tribuna para manifestarse en contra de la propuesta de la comisión, puesto que en el fondo la medida era conservadora.

Martínez Escobar expresó: "Los municipios creo yo, que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo, que soy completamente liberal quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del ayuntamiento, pero parece que en cierta forma señores diputados, va a subordinarse la libertad municipal al Estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. ¿Porqué? porque luego agrega más adelante la fracción II "Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio", "Pues bien, el hecho de recaudar los impuestos no solo municipales sino del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio; máxime señores diputados con la renovación periódica de los ayuntamientos con motivo de las elecciones populares como origen de las mismas; de manera que a cada momento habrá inspectores y vigilantes de los estados, sobre un municipio y de aquí se concluirá lógicamente, una subordinación del

(45) Derechos del Pueblo de México. México a través de sus Constituciones.

municipio al estado, por eso me rebelo en cierta forma contra esta parte de la fracción II, es decir, al establecer una intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio, que sólo significa subordinar los ayuntamientos al Estado. (46)

El diputado Medina expresaba: El municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio en su hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir".

Hilario Medina, como miembro de la Comisión pretendió cerrar la discusión y dejar aclaradas las cosas explicando:

"Sobre la competencia que se le da a la Suprema Corte de Justicia, nosotros, queriendo respetar la autonomía local hasta un grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, hemos creído que sólo la cuestión económica era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia. Los Municipios, al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que probablemente, acaso lleguen a desilzarlos en los puestos públicos; de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia, y de esa manera y queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resolviera la Suprema Corte de Justicia. ¿Por qué no resuelve la legislatura local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? Porque hemos conceptualizado que entre los tres poderes del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un municipio el que está en lucha con un poder del Estado, seguramente que los otros poderes están interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación y de esta manera, tal vez el municipio no podrá alcanzar Justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores diputados, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado, el que resuelva las cuestiones hacendarias. Con estas razones he creído haber contestado las objeciones de los señores diputados y yo exhorto a la asamblea muy atentamente, que este es el más alto principio de la Revolución, porque es la clave de nuestro porvenir político. Todos los países del mundo, señores, han debido lo que son a la organización municipal; el verdadero municipio libre y que sea el que contribuya, en los términos que fijan las leyes, para los gastos generales. Este es el único principio de todos los municipios desde que el municipio existe, tomado de la Vieja

(46) Idem.

Inglaterra, pasado a la América del Norte y experimentado en todas las demás partes que tienen por base económica el régimen municipal. (aplausos).(47)

Respecto de la hacienda municipal, el diputado Fernando Lizardi trató de responder acerca de lo que constituye su hacienda y comentó: "Hay tres sistemas perfectamente distintos para saber qué es lo que constituye la hacienda del municipio. Si consideramos el absolutismo municipal, podemos decir que el municipio recaudará todos los impuestos; si consideramos la acción del Estado sobre la marcha municipal, diremos que la legislatura del estado determinará todo asunto municipal y otros asuntos del Estado. Entre estos dos extremos existe un término medio; que los municipios administren libremente sus arbitrios, que los estados fijen su contribución, la parte proporcional o una cantidad fija anual"... yo (a esta cuestión) diría sencillamente "los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local", pero no diría todos, porque pudiera suceder que a un estado le conviniera un sistema hacendario y a otro estado no".(48)

La madrugada del 31 de enero de 1917, los constituyentes había decidido no levantar la sesión hasta resolver los destinos del municipio mexicano, sobre las bases de su autonomía.

Tan difícil era la situación por la que atravesaban los constituyentes debido al cansancio tras largas jornadas y sesiones que el secretario de la acambla se vió obligado a expresar: "la presidencia suplica a los CC. diputados se sirvan permanecer despiertos porque como algunos se están durmiendo no se sabe cómo van a dar conscientemente su voto".(49)

Tal vez a esto debamos la solución que se dio al problema que nos ocupa después de la intervención del diputado Gerzayn Ugarte que fuera secretario particular de Don Venustiano Carranza. Dijo:

"Los municipios tienen que acatar las leyes, que dan las legislaturas locales y tiene que aceptarlas también el poder ejecutivo porque es el que va ha hacer cumplir estas leyes y sentencias en el Ramo Judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la comisión para no dejar el hueco de las fracciones I y la III en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, he pensado, aunque no sea reglamentario presentarle

(47) Idem.

(48) Idem. Loret de Mola, Rafael. Problemática del Municipio sin Recursos.

(49) Idem.

yo, que la fracción II del artículo 115 queda, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes ya desechados, sino en los términos siguientes:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades".(50)

Después, y bajo las presiones encabezadas por el cardenal, el Gral. Heriberto Jara se vió obligado a tomar la palabra para informar que la Comisión y los autores del voto particular piden permiso suficiente para retirarlos, con lo cual, se votaba el artículo presentado por la comisión y la fracción última mencionada quedando, producto del natural agotamiento 88 votos por la aceptación y 62 por la negación.

Así, el constituyente daba fin a una jornada que registraba por primera vez en nuestra historia el Municipio Libre.

### 3. Redacción Final del Art. 115 Constitucional

## TITULO QUINTO

### DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

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

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

(50) Derechos del Pueblo Mexicano.-México a través de sus Constituciones.

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 nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios al menos que hayan estado en ejercicio.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, serán 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 habitualmente o transitoriamente. (51)

Hasta aquí, la regulación constitucional que en 1917 se le dio a la institución municipal.

#### 6.2 Las Reformas Constitucionales del Artículo 115

Hasta el momento, doce han sido las reformas hechas al artículo 115 Constitucional.

En el presente apartado procuraré expresar brevemente las reformas que se le han hecho a la institución municipal.

##### 6.2.1 La Reforma Constitucional del 20 de agosto de 1928.

En el terreno de las reformas, enseguida reproducimos el artículo 115 para comprender más claramente su evolución y los rubros en que se alteró. Decía:

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

(51) Tena Ramírez, Felipe.-Leyes Fundamentales de México.-1808-1983.

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 reelectos, ni durar en su cargo más de cuatro años.

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

El número de representantes de 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.

Solo 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 anteriores al día de la elección. (52)

La Reforma del 20 de agosto de 1929 expresaba la modificación que se refería al número de integrantes de las legislaturas de los Estados supeditándolo a la población existente en la entidad. El Gral. Calles al formular la propuesta, buscaba unificar los criterios estatales de su representación.

La Reforma indicaba así:

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no

(52) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra".(53)

#### 6.2.2 La Reforma Constitucional del 29 de abril de 1933.

Bajo el gobierno del Gral. Abelardo L. Rodríguez, se presentó la segunda Reforma Constitucional al artículo 115 y la primera, concretamente al orden municipal; fijando los criterios para la elección de los miembros del Ayuntamiento estableciendo el principio de la No Reelección como lo llegó a contemplar el programa del Partido Liberal Mexicano, el pacto de la Empacadora y, como había sido el espíritu de las Cartas Magnas anteriores.

La reforma permite la elección inmediata a puestos propietarios por los suplentes, ésto, bajo el fundamento constitucional de que no ejercieren funciones de mando y así no existe entronización del poder.

La Reforma expone textualmente:

"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 nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que les dé, 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 que hayan estado en ejercicio.(54)

(53) Tena Ramírez, Felipe.-Leyes Fundamentales de México. 1808-1983.

(54) Idem.

La reforma tiene el mérito de prohibir expresamente en la célula de la organización social la reelección de sus autoridades, en la misma, también lo señala para diputados en el que se convierta, en el último párrafo del artículo Continua:

"Los diputados de las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes"(55)

#### 6.2.3 Lázaro Cárdenas y el Municipio (1936-1940).

La institución del Municipio Libre, constituye el fundamento de la vida política y administrativa de nuestro país, así que salvaguardarla, es al mismo tiempo salvaguardar en su pureza nuestro régimen constitucional. Estas fueron las palabras, pronunciadas por el Gral. Cárdenas, que resumen su ideario político.

Dentro de su política, Cárdenas aseguró la libre actuación del municipio. Procuró siempre que no se desconocieran los ayuntamientos electos, para substituirlos por juntas de administración designadas por los ejecutivos locales, así mismo, siempre respetó al mayor grado la libertad municipal, también defendió los municipios rurales suministrándoles subsidios.

#### 6.2.4 Manuel Avila Camacho y El Segundo Plan Sexenal (1940-46)

Avila Camacho fue el último de los Generales que gobernó el país. El Segundo Plan Sexenal para 1941-1946 y que fue aprobado en la Asamblea Nacional del Partido de la Revolución Mexicana, celebrada en la Cd. de México en noviembre de 1939.

El Plan Sexenal, normativo de su gobierno apuntaba:

"El partido de la Revolución Mexicana postula que la acción gubernamental debe atender:"

II.- A garantizar la institución del municipio libre; agregaba:

(55) Idem.

(56) Historia Documental P.N.R., P.R.M., P.R.I., Tomo V.

5.- Dentro de los dos primeros años del sexenio se expedirá la Ley Orgánica del Artículo 115 Constitucional, con la tendencia de garantizar y fortalecer la institución del Municipio Libre como base de las instituciones democráticas"(56)

6.- Se prestará apoyo a las ayuntamientos a efecto de que puedan realizar debidamente las funciones que tienen encomendadas por razón de su propia institución.

Paralelamente en el capítulo relativo a Hacienda y Crédito Público, se indicaba en materia de ingresos, la urgencia de la Reforma Constitucional "que delimite la competencia entre la Federación, los Estados y los Municipios y que establezca los medios legales de uniformar los sistemas fiscales de toda la República".

19.- Deberá adaptarse la legislación sobre servicios públicos a las condiciones que permiten aumentar las actividades del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Las seguridades sobre las inversiones de éste Banco deberá ser objeto de una ley de Crédito Municipal para Servicios Públicos."(57)

En 1941, al pronunciar un discurso, Avila Camacho decía: Un gobierno local debe dedicarse al mejoramiento de la vida espontánea y libre de la colectividad que administra. Para conseguir este fin nada será más efectivo que respetar en cada caso la libertad de los Municipios. El Municipio, en efecto, es el recinto de la existencia familiar del ciudadano. Las autoridades municipales están en contacto con las más minuciosas manifestaciones de la vida regional. Cuando la vida municipal es auténtica, cuando las autoridades que la dirigen son la genuina representación de la voluntad popular, entonces la paz existe, la concordia florece en todos los hogares y las incidencias se resuelven con el auxilio de la ley.(58)

A finales del año de 1942 a iniciativa del Presidente de la República se promovió la reforma del artículo 115 de la Constitución, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943. El párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 se reformó en los siguientes términos.

"...Los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su cargo más de seis años.(59)

(56) Historia Documental P.N.R., P.R.I., Tomo V.

(57) Idem.

(58) Idem.

(59) El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. Sria. de Gobernación.

## 6.2.5 Lic. Miguel Alemán Valdez y la Reforma de 1946.

El Lic. Alemán Valdez encabeza la era civilista del poder público en nuestro país.

Su conducta respecto al régimen municipal fue de un trato respetuoso, y en cierta ocasión manifestó:

"Ha sido entrañable aspiración-aún no lograda- de la Revolución Mexicana, dar libertad, garantía y nobleza al Municipio, que es la forma de gobierno más directamente relacionada con la familia, el hogar y el individuo del adelanto y de la calidad de los ayuntamientos, de su respetabilidad popular y de su capacidad de iniciativa, dependen en buena medida el bienestar y la seguridad ciudadana"(60)

Para asegurar la participación política de la mujer en las elecciones municipales, a iniciativa del Presidente de la República, el 6 de diciembre de 1946 fue presentada al Congreso de la Unión una propuesta de reforma al artículo 115; el proyecto señalaba en su parte considerativa:

"Considerando que como la materia municipal se encuentra sometida a la competencia de los Estados, proceda incluir en la Constitución federal, mediante la reforma o adición correspondiente, el precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es el de la vida común del municipio; lo que permitirá ver inicialmente un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral tanto en la esfera política de los Estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal"(61)

El proyecto fue aprobado con posterioridad a los largos debates, adicionándose la fracción I del artículo 115, el 31 de diciembre de 1946, en los siguientes términos:

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.

"En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y de ser votadas".(62)

(60) Barrera Fuentes, Florencio: Citado por Ochoa Campos.

(61) Idem.

(62) Tena Ramírez, Felipe.-Op. Cit.

#### 6.2.6 Lic. Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958).

"Deseamos que la base de la vida política nacional, constituida por el Municipio, sea en verdad libre, digna y progresista como la ideó y la establece nuestra Carta Magna, sin las herencias y los perjuicios de la época anterior a la Revolución. Y volvemos a declarar categóricamente que lograremos que nuestra más cara institución político-social fortalezca su autonomía, a fin de que los derechos ciudadanos se ejerciten cada vez más y mejor desde el cimiento social que es el Municipio".

Estas palabras del Lic. Ruiz Cortines expresaban su vocación de coadyuvar el desarrollo municipal desde distintos puntos.

Por iniciativa del Presidente de la República y debido a que el Congreso de la Unión aprobó el decreto que otorgó en definitiva el derecho a que la mujer pudiera votar y ser votada para cualquier cargo de elección el 17 de octubre de 1953, se modificó nuevamente la fracción I del artículo 115 de la Constitución para suprimir el párrafo segundo incluido en la reforma anterior.

#### 6.2.7 Lic. Adolfo López Mateos (1958-1964).

En materia municipal el Lic. López Mateos no realizó aportaciones valiosas, pero siempre respetó la autonomía de éste.

En 1959, un grupo de diputados de Guanajuato de la XLIV Legislatura Federal, después de una minuciosa investigación sobre el Municipio presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73 y 115 de la Constitución así como un proyecto de Ley Reglamentaria del 115 Constitucional, para darle al Municipio, precisamente, "un sistema legislativo que establezca y garantice plenamente las fuentes de arbitrios de los Ayuntamientos, a fin de que estos órganos de gobierno... puedan cumplir mejor las tareas que demanda el pueblo de México".

Las ideas centrales de la reforma, según la explicación hecha por el diputado Arturo Llorente González en la ocasión pertinente, fueron las seis siguientes:

1. La uniformidad del criterio legal en todo el país, apoyando la elección directa y la no reelección.

2. Limitaciones a la creación de nuevos municipios, con base en un mínimo de habitantes, en evitar perjuicios a terceros y a la declaración de las dos terceras partes de la Legislatura local.

3. La posibilidad de fusionar municipios cuando carezcan de recursos para atender sus necesidades.

4. La autonomía política del municipio. La destitución de un ayuntamiento por un decreto de la Legislatura, debe ser secundada, ratificada y aprobada en referéndum por el pueblo del municipio correspondiente.

5. La necesidad de que los presidentes municipales, como autoridad máxima del municipio, presidan, también, los organismos oficiales que se creen por disposición del gobierno federal o de los Estados (se refería a las Juntas Federales Materiales).

6. La posibilidad, también, de que dos o más municipios colindantes, pertenecientes a una o varias entidades federativas, puedan asociarse temporalmente para la ejecución de obras o para la prestación de servicios públicos.

Por su parte, el diputado Emilio Sánchez Piedras, explicó también en la misma ocasión: "... estimando que el problema municipal es inaplazable, se ha considerado como solución más idónea, para lograr el mejoramiento de la economía municipal, la que permite una mejor participación del Municipio sobre el ingreso nacional que perciben los Estados especialmente la Federación, mejorando a la vez las percepciones de aquellos sobre el rendimiento de los impuestos federales. Este sistema de participaciones se complementa en la reforma propuesta, garantizando a la institución municipal, desde la altura de la Constitución, los impuestos, derechos y productos, que le son privativos y mediante un régimen de cooperación económica, al que podrán acogerse los municipios más pobres y sin recursos naturales que explotar..."

Esta iniciativa no prosperó al ser sometida para aprobación en la Cámara de Senadores.

6.2.8 Lic. Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).

En 1964, desde su campaña electoral, el Lic. Díaz Ordaz emitió los siguientes conceptos sobre el Municipio.

Dijo en Veracruz: "la democracia nacional se inicia en el municipio, en la elección del ayuntamiento y exige el ocuparse cotidianamente de los problemas que aquejan a la primera colectividad en que el hombre se inserta: La asociación de vecinos que constituye el municipio. Si la convivencia social parte de la familia, la convivencia política parte del Municipio Libre.

El Municipio Libre es la base de nuestro sistema político; de su solidez depende en gran parte el Estado Mexicano, porque los ayuntamientos se aglutinan y sirven en forma directa a los intereses parentorios de las comunidades sociales; su organización debe ser escrupulosamente genuina y en ella deben caer las diferentes corrientes y grupos locales. El órgano de autoridad que más interesa a los vecinos es el Municipal, pues de su eficacia dependen las condiciones elementales de su bienestar.

El gran peligro de los Municipios es caer bajo la férula del cacique, es tanto o más gravemente perjudicial, cuando quien ejerce de cacique, no asume la responsabilidad de sus actos.

Otro aspecto deplorable de la situación municipal, es con mucha frecuencia la penuria de los ayuntamientos, impedidos de soportar aún los gastos mínimos de su sostenimiento. Una se liga con otra, formando un círculo vicioso que debemos romper definitivamente; el municipio no es totalmente libre como debería serlo, porque no es económicamente suficiente, porque no siendo totalmente libre y genuinamente representativo no es siempre un eficaz administrador de los bienes de los vecinos, el lugar y un buen conductor de la política de la colectividad."(63)

"Tarea urgente e impostergable, es atender a la corrección de estos vicios, que impiden que el municipio sea efectivamente libre, no sólo política, sino también económicamente, pero en buena parte corresponde a los vecinos esta tarea, que cumplirán cuando su civilismo deje de ser pasivo".(64)

#### 6.2.9 Lic. Luis Echeverría Álvarez. (1970-1976).

Durante este gobierno se le dio impulso a las relaciones internacionales.

Pero en materia Municipal, sólo hizo referencia a la necesidad de profundizar la democracia regional así como de incrementar sus recursos.

(63) Discurso sobre Municipio de Gustavo Díaz Ordaz en Ver. Septiembre 1964. División Ideología del P.R.I.

(64) Ochoa Campos: Op. Cit.

En febrero de 1976 se hicieron importantes reformas a la Constitución General de la República, en lo referente a las políticas a seguir en los Asentamientos Humanos y la participación del Municipio Libre en esta materia.

En el párrafo tercero del artículo 27 se nota entre otras cosas lo siguiente:

"... Se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población..."

Otra reforma que sirvió de base para tratar el punto de los asentamientos humanos, es la que se hizo al Artículo 75, la cual está relacionada con la fecha: Artículo 27, cuya fracción XXIX-C faculta al poder público:

"Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

Al artículo 115, se le adicionaron dos fracciones, cuyos textos son los siguientes:

"IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiera a los centros urbanos y de acuerdo con la ley Federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán, regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

En el primer párrafo, se faculta al municipio a que

proponga leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo referente a problemas de administración urbana y de asentamientos humanos.

En el segundo párrafo se habla de la participación conjunta de la Federación, los Estados y los Municipios en lo relativo a la planeación y regulación de centros de población que rebasen los límites de las Entidades Federativas, es decir las conurbaciones.

Estas reformas constitucionales son el origen de la Ley General de Asentamientos Humanos, en la cual, el Municipio juega un papel muy importante.

6.2.10 Lic. José López Portillo y la Reforma de Representación. (1976-1987).

La Reforma que introdujo la representación proporcional en los Municipios fue formulada y presentada al Congreso el 4 de octubre de 1977. En la exposición de motivos el propio Presidente decía:

"Objetivo fundamental de esta iniciativa, es ampliar las posibilidades de la representación nacional y de establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público. Es necesario que las innovaciones que se han planteado incidan integralmente en el contexto nacional y no se refieran exclusivamente a los procesos políticos federales".

"Con el fin de proporcionar un mayor pluralismo en la composición de los congresos estatales, resulta necesario adicionar en su parte final del artículo 115 de la Constitución.

En la adición que se prevé para el artículo 115, quedará también que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuvieren una población de 300,000 o más habitantes o que, por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten.

"Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un

más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernadores. Este sistema de elección que se propone, contribuirá a hacer posible este requerimiento. (65)

La iniciativa comentada, fue aprobada por el Congreso de la Unión el 10. de diciembre de 1977. El texto de la adición al artículo 115 es el siguiente:

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea 300, 000 o más habitantes". (66)

Esta adición a la Constitución fue publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977, según el artículo segundo transitorio, la adición entró en vigor el día siguiente de su publicación.

Según lo expresado por el artículo 10. transitorio, "Se establece la representación proporcional para los municipios que tengan 250,000 o más habitantes. Al partido mayoritario se le acrecentan el Presidente, el Síndico y las dos terceras partes del total de los regidores. La tercera parte restante se asignará a los partidos que logren por lo menos 1.5 por ciento de la votación total del municipio. Cuando sólo un partido obtenga este mínimo, se le asignará solo un regidor, excepto que obtenga por lo menos el 10 por ciento de la votación total del municipio, en cuyo caso se le asignará la tercera parte de los regidores".

A este sistema de representación proporcional se le ha llamado mixto, puesto que incorporaban de la misma forma tanto a los de mayoría como a los de representación proporcional. Esta reforma lleva como fin esencial, la participación de los partidos de oposición, en la vida política de el país.

6.2.11 Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y sus reformas Constitucionales (1982-1985).

El 6 de diciembre de 1982, el Presidente de la República, formuló su iniciativa de Reformas y Adiciones al

(65) Iniciativa de ley para la representación proporcional en ayuntamientos.- Registro del Tribunal Fiscal del Estado de México.

(66) Tena Ramírez Felipe.-Op. Cit.

Artículo 115 Constitucional, siendo presentada a la Cámara de Senadores que fungirá como Cámara de Origen. Dividida en dos partes: la primera, comprendiendo los razonamientos que explica el motivo por el cual fue formulada; la segunda la iniciativa propiamente dicha.

Exposición de Motivos:

"El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político;

"...En el constituyente de Querétaro se motivaron apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política traducidos a la parte en el texto del artículo 115". (67)

"El Municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina, como reforma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación".

"Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralización que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional". (68)

"...La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recurso para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional, indudablemente ha llegado el momento de revestir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio... porque sólo avanzamos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad..."

(67) El Municipio Mexicano.- Centro Nacional de Estudios Municipales.-Secretaría de Gobernación.

(68) Idem.

"...Estamos concientes que los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podemos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde su constitución, los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo, sino también en las normas que se contienen en la Constitución como Ley Fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como Ley Suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo". (69)

"Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que pueden servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir, a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres". (70)

El texto presidencial expresaba las Adiciones y Reformas:

"...Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la Iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en 10 fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto

(69) Idem.

(70) Idem.

vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación".

"...En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, apoya y robustece la estructura política de los Ayuntamientos... nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de ingerencias o intervenciones en sus métodos otorgados directamente por el pueblo".

Cabe destacar, como principal innovación a esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo".

"En la FRACCION II, se reitera LA PERSONALIDAD JURIDICA, de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional del manejo de su patrimonio de conformidad con la Ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen 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.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

Concientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas

circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que debe tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas". (71)

"En la fracción III, se definen los servicios públicos municipales, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijan por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera".

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, pretendiendo, como así también lo proclamaron los constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica.

Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la fracción IV, de la iniciativa, en primer término, como precepto originario del Artículo 115 Constitucional, la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios". (72)

"En la fracción V, se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones".

"En la fracción VI, se reitera la intervención de los municipios para la formación de Zonas Conurbadas".

"En la fracción VII, se refiere a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno".

"En la fracción VIII, se refiere a la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en

(71) Idem.

(72) Idem.

el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de 300,000 habitantes o más en un Municipio..."

Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta contenida en la fracción IX, sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los estados como de los municipios.

"En la fracción X, se propone la facultad para que la Federación y los Estados; así como también los municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la presentación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario". (73)

Decreto que Reformó y Adicionó el Artículo 115 Constitucional:

El 2 de febrero de 1983, en el Salón de Sesiones, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, firmaron el documento. Senador Miguel González Avelar, Presidente. Senadora Silvia Hernández de Galindo, Secretario. Diputado Eulalio Ramos Valladolid, Secretario.

Con la misma fecha y para que hubiere la debida publicación y observancia se expidió este decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, Distrito Federal por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos: Miguel de la Madrid Hurtado y el Secretario de Gobernación Manuel Bartlett Díaz.

El contenido del Nuevo Artículo 115 Constitucional es el siguiente:

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 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.

(73) Idem.

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 nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquier que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el cargo de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplente, pero los que tengan el carácter de suplente 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 de algunos 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 desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si algunos de los miembros dejaren de desempeñar su cargo, será substituido por un suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II.- Los Municipios estarán investidos de PERSONALIDAD JURIDICA y manejarán su patrimonio conforme la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,

- c) Limpia,
- d) Mercados y centrales de abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastro,
- g) Calles, parques y jardines,
- h) Seguridad pública y tránsito,
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con los mismos. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas, morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- 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 y municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad de los fines señalados en el párrafo Tercero, del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo por más de seis años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales, será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos meses del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de su elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de éste número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios. Siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base a lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio

de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior. (74)

6.2.12 En el año de 1987, el Presidente de la República formula su iniciativa de Reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, siendo presentada a la Cámara de Senadores que fungiría como Cámara de Origen.

Dividida en dos partes: la primera, comprendiendo los razonamientos que explican el motivo por el cual fue formulada; la segunda la iniciativa propiamente dicha.

Se reforma la fracción VIII, del artículo 115 Constitucional quedando de la siguiente manera:

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Más que una innovación, esta reforma es técnica jurídica, propiamente dicho.

Por lo que se refiere a las fracciones IX y X se derogan. Añadiéndose una parte de la fracción IX a la fracción VIII y lo que se reformó de la fracción VIII, se adiciona al artículo 116 Constitucional.

(74) Constitución Política Comentada. Rectoría. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1985.

### 6.3 CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACAN DE OCAMPO

En materia municipal, la Constitución del Estado sigue a la de la Federación, reproduce los principios que en ella se adoptan y mandan al efecto.

Que el Municipio Libre es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa; que el gobierno de los municipios se encomienda a un ayuntamiento de elección popular directa suprimiéndose todo intermedario entre él y las autoridades superiores del Estado; que el ayuntamiento tiene la libre administración de su hacienda la cual se forma con las contribuciones que señala la legislatura local, etc.

No se limita, sin embargo, a hacer la declaración de esos principios cuyo contenido se ha expresado.

Como fácilmente puede comprenderse, no es posible que éste y todos los Estados guarden una misma actitud, así como que es indispensable la identidad siquiera en puntos esenciales. Por lo general, la propensión que se marca en ellos es el reducir a los más estrechos límites de la acción de las autoridades municipales; así vemos a los gobernadores armados de un sin número de facultades en materia local, vemos a las legislaturas resolviendo los más arduos problemas de sólo interés urbano, y vemos a la ley misma estableciendo dependencias que resultan bochornosas frente a las declaraciones que adoptan las Constituciones de los Estados tomados de la Federal. Veamos algo de esto:

a) Se autoriza a los Congresos Locales para revisar los reglamentos que expiden los ayuntamientos,

b) En materia de presupuestos:

Establece que la legislatura del Estado a la vez que forma los presupuestos de ingresos, glosa anualmente los gastos de los ayuntamientos.

c) La forma en que se organiza el ayuntamiento para actuar en la vida. En este punto igual que en los anteriores, ni

existe uniformidad y ni todos los Estados lo consideran. Algunos Estados nada dicen acerca de él, solo se limitan a consignar que la administración estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

En particular, en el Estado de Michoacán, se establece que el Presidente Municipal tiene el carácter de Autoridad Ejecutiva, ya que se haga la reserva de que la tendrá siempre y cuando respecto de cierta clase de actos no se haya encomendado su ejecución a una comisión especial, ya que dicha reserva no se haga.

También aparece una especialización de funciones dentro de la organización municipal, la del Síndico, que representa al ayuntamiento.

Por último señala el número de municipales y dice que no debe ser menor de cinco.

d) Veamos ahora el funcionamiento. Este es el punto en que más deficiencias muestra la Constitución del Estado. Salvo las declaraciones de unos cuantos en el sentido de que la administración se hace por el ayuntamiento y sus decisiones se ejecutan por el presidente.

En particular, la Constitución del Estado de Michoacán nos dice:

El presidente ejecuta todos los actos que no se han encomendado a comisión especial. El Ayuntamiento; representa al Municipio, vigila las Escuelas particulares y oficiales; decide elecciones del nuevo ayuntamiento, informa al Ejecutivo cada año, cuida que los pueblos tengan tierras y aguas, la conservación de los ejidos, la industria rural y la agricultura y la división de los latifundios.

Como se ve, el Estado en cierta manera se ha preocupado por señalar funciones a los ayuntamientos.

El ayuntamiento también tiene la iniciativa en materia de leyes municipales. La erección de nuevos Municipios y la supresión de los mismos se reservan al Congreso Local.

2.3.1 COMPARATIVO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACAN DE OCAMPO

ART. 115 CONSTITUCIONAL

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, 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.

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato; las personas

CONSTITUCION DE MICHOACAN

Art. 13. El estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular como lo previene el Pacto Federal.

Art. 15 El Estado tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...

Art. 111. El Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones de esta Constitución y de la legislación reglamentaria respectiva.

Art. 112. Cada Municipio será representado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que debe residir en la cabecera que señala la ley y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado

Art. 117. Los Presidentes Municipales, Síndicos, regidores de los Ayuntamientos, serán electos simultáneamente y en su totalidad cada 3 años y no podrán ser reelectos para el

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 les dé, 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 que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas Locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos 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 desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procedería que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las

período inmediato.  
Por cada regidor propietario se elegirá un suplente. Las personas que por elección o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de los cargos de los Ayuntamientos, 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 que hayan estado en ejercicio.

Art 44 frac. XIX. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las siguientes causas:  
a) Cuando alguno de los miembros del ayuntamiento cometa un delito;  
b) Cuando el cuerpo edilicio se encuentre desintegrado por licencia o desaparición de una mayoría de sus componentes;  
c) Cuando se juzgue indispensable para la tranquilidad y beneficio del Municipio.

legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Los miembros de los ayuntamientos tendrán siempre oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desahucio un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entrasen en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, la legislatura designará entre los vecinos, a quienes deban concluir los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por un suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los Municipios estarán investidos de Personalidad Jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Art. 112. El ayuntamiento tendrá Personalidad Jurídica para todos los efectos legales.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán 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.

Art. 123, fracc. IV. Expedir, de acuerdo con las bases normativas establecidas por el Congreso del Estado, los reglamentos y bandos para la administración y funcionamiento de los servicios públicos dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo de-

Art. 123, fracc. V. Proporcionar en sus jurisdicciones los servicios de:

terminen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,
- d) Mercados y Centrales de abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastro,
- g) Calles, parques y jardines.

i) las demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden.

IV. Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento,

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,
- d) Mercados y centrales de abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastros,
- g) Calles, parques y jardines.

h) Policía y Tránsito,  
i) Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de una misma región geoeconómica y política, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

Art. 123, fracc. II. Administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

a) percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división,

división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de inmuebles.

Los ayuntamientos podrán celebrar convenios con la Tesorería General del Estado, para que ésta se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado, a partir de criterios de prioridad regional, niveles de desarrollo y disponibilidad de recursos y servicios.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

No se establecerán exenciones o subsidios respecto de los incisos a) y c) en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. 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 municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo 3o. del art. 27 Constitucional expedirán reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continui-

Art. 123, frac. III. Aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles y de conformidad con lo dispuesto en la ley. El Congreso del Estado aprobará las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisará las cuentas públicas.

Art. 123, frac. VI. Formular, aprobar y administrar en los términos de las leyes federales y estatales relativas, la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo III de el Artículo 27 de la Constitución Federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

dad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. El Ejecutivo Federal y los gobiernos de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente, y

VIII. Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

IX. (Derogada)

X. (Derogada)

Art. 60 fracc. III, pfo. III. El gobierno del Estado tendrá el mando de las corporaciones de policía y tránsito en los Municipios donde eventual o transitoriamente se encuentre.

Art. 114, pfo. II, se introducirá el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos del Estado, conforme a los procedimientos que establezca la ley Electoral.

Constitución Local del Estado de Michoacán y la Ley Orgánica del Estado de Michoacán.

Al igual que la Constitución del Estado sigue los lineamientos de la Federación, la Ley Orgánica del Estado de Michoacán reproduce los principios que en ella se adoptan y mandan al efecto.

## CONCLUSIONES

1.- El Municipio dio títulos jurídicos a la empresa dirigida por Hernán Cortés, constituyendo así el cimiento para la conquista de México.

2.- La instalación del municipio en las ruinas de la antigua Tenochtitlan constituyó el acto por medio del cual se sometió la vida indígena a las nuevas instituciones, siendo sus funciones más importantes las de realizar y formar lazos de vecindad, planificación regional y defensa.

3.- Las primeras ordenanzas dictadas, se referían a la defensa de las poblaciones, al servicio militar, la siembra de tierras, el pago de impuestos, la difusión de la fe católica, así como los elementos más necesarios, utilizados por la Corona Española para cohesionar su dominación, sin olvidar la organización de los municipios.

4.- El municipio colonial no posee las mismas características que el español, ya que toma la génesis del modelo castellano-leonés que posee una acendrada inclinación a la autonomía de la vida municipal, sobre todo en el aspecto de captar recursos propios para la cumplimentación de sus fines.

5.- Durante los siglos XVI y XVII existen en el Municipio dos constantes:

a) Una preponderancia en el control de los ayuntamientos por los españoles peninsulares, y

b) La venta de cargos concejiles.

6.- A principios del siglo XVIII la influencia ideológica francesa se hace sentir en la Colonia a través del Despotismo Ilustrado.

7.- El municipio fue el instrumento popular de liberación nacional, teniendo como principales pensadores al Lic. Primo de Verdad, Miguel Hidalgo y Costilla, Fray Melchor de Talamantes, José María Morelos y Pavón, entre otros, hombres pensamientos e ideas que ayudaron a obtener la independencia nacional.

8.- La Constitución de Cádiz de 1812 en el terreno municipal presenta una vasta influencia al restaurar el sistema de elección popular directa, al impedir la reelección de funcionarios municipales, establecer la renovación edilicia anual, instaurar

las jefaturas políticas, sujetar la integración de los ayuntamientos proporcionalmente al número de habitantes, así como la pérdida de la autonomía local en el manejo de su hacienda. Y que constituyen los rasgos del municipio mexicano durante el siglo XIX.

9.- De la consumación de la Independencia, hasta la Reforma, se disputaron dos tendencias.

a) La conservadora, de carácter centralista, y

b) La liberal de carácter federalista.

Ambas tendencias se presentaron en toda América durante el siglo XIX.

10.- Durante la Dictadura Porfiriana, las jefaturas políticas ahogaron por completo la vida municipal, convirtiéndose en la institución más odiada y que fue la causa concreta de la Revolución Mexicana, ya que en todos los planes y programas revolucionarios se mencionó la desaparición de las jefaturas políticas, objetivo que se logró en la Constitución de 1917, en su artículo 115.

11.- El apóstol del municipio, don Venustiano Carranza al realizar las adiciones al Plan de Guadalupe el 26 de Diciembre de 1914 expidió un decreto que libertaba al Municipio.

12.- La Constitución de 1917 reconoce y legitima la existencia del Municipio Libre.

La libertad política se entregó, en cambio la libertad económica no surtió efectos, ya que no se fijó constitucionalmente la materia de la Hacienda Municipal.

13.- De 1917 a la fecha el artículo 115 Constitucional ha sido reformado en varias ocasiones, siendo la más importante la del 3 de Febrero de 1983, ya que fue el esfuerzo para que al Municipio en sus renglones político, administrativo y financiero se le dotara de medios y recursos suficientes y de esa manera reforzar el principio de que es la célula fundamental en nuestro Sistema Federal.

14.- Sin un Municipio Libre, no puede existir una descentralización real de la vida nacional, porque si no se fortalece a éste, y no se le otorga una verdadera autonomía y libertad no podrá contribuir al desarrollo integral del país.

15.-El Constituyente estableció al Municipio Libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas en convivencia; por ello la intención del Constituyente fue de reconocer y garantizar la Autonomía del Municipio.

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

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México, 1983.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. El juicio de amparo. Editorial Porrúa. México 1978.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1984.
- Compilación 1917-1985. Materia Administrativa. Tesis No. 59, Tesis No. 367 del Apéndice 1975. Segunda Sala.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1985-1992.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. 1985.
- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Derecho Inmanente. Editorial Heliasta, S.R.L., Tomos III y IV. Buenos Aires, Argentina. 1981.
- Diario Oficial de la Federación. 3 de febrero de 1983.
- El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. 1985.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX, XXII. Editorial Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1979.
- Fraga Gabino, Gobierno en Lucha Administrativa. Editorial Forma. 27a. Edición. México, 1988.
- Gamboa M. José. Leyes Constitucionales de México durante el siglo XIX. Editorial Porrúa. México 1901.
- Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Editorial Selecciones del Reader's Digest. México-New York. 1986.
- Historia Documental del P.R.I., Tomo V. Editorial División Ideológica del P.R.I.

- J. M. Capdequi. El Estado Español en las Indias. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- M. C. Rolland. El Desastre Municipal En la República Mexicana. Editorial Polis, México 1979.
- Macedo S. Miguel. México y su Evolución Social. Tomo I. Volumen II. México, 1988.
- Martínez Cabañas, G. La Administración Estatal y Municipal. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1985.
- Museo Nacional de la Revolución Mexicana. Instituto Nacional de Investigaciones Doctor José María Luis Mora. México, 1986.
- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. México, 1987.
- Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa. México, 1987.
- Semanario Judicial de la Federación. Apéndice al Tomo CXVIII Tesis 764, 765. Tesis 135 de la Compilación 1917-1965. Tesis 134, 135 y 137 del Apéndice 1975. Materia General.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Tomo I México, 1988.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa México. 1944.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. 19a. Edición México. 1977.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808. 1983. Editorial Porrúa México. 1983.
- Tena Ramírez, Felipe. México y sus Constituciones. Editorial Polis. México. 1937.