



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CLAVE: 879309



879309

18

25

**LEY ORGANICA MUNICIPAL
PROPUESTA DE REFORMAS Y
ADICIONES A LOS TITULOS
SEGUNDO Y TERCERO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

TRINIDAD GARCIA VENEGAS

ASESOR:

LIC. ARTURO ARMANDO MANCERA MENDOZA

CELAYA, GTO.

ABRIL DE 1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**CON LA MAS ETERNA GRATITUD QUE UN SER HUMANO PUEDE EXPRESAR
A DIOS POR QUE ES LA RAZON Y FIN DE NUESTRA EXISTENCIA**

A MIS PADRES, POR DARMEN LA VIDA, EL BUEN EJEMPLO, LOS PRINCIPIOS
CRISTIANOS Y LA INVALUABLE OPORTUNIDAD DE ESTUDIAR Y SIN LOS
CUALES, ESTO NO HUBIERA SIDO POSIBLE, DIOS SE LOS PAGUE.

A MI PADRE: JORGE GARCIA ALMANZA

POR QUE GRACIAS A SU APOYO Y TENACIDAD HA SIDO POSIBLE REALIZAR
MI CARRERA, CON TODO CARIÑO, RESPETO Y ADMIRACION, GRACIAS PAPA.

A MI MADRE: JUANITA VENEGAS DE GARCIA

POR SU COMPRESION, QUIEN CON TODO SU APOYO ESTUVO SIEMPRE CONMI-
GO EN TODO MOMENTO, PARA ELLA TODO MI AMOR Y MI CARIÑO.
GRACIAS MAMA.

A MI TIO FEDERICO GARCIA ALMANZA, O.S.A. (q.e.p.d.)

POR ENSEÑARME A BUSCAR PRIMERO EL REINO DE DIOS Y POR SU EJEMPLO DE DEDICACION A DIOS Y A UNA MISION. DIOS LO TENGA EN SU GLORIA.

A MI ABUELITA SOLEDAD NIETO DE VENEGAS POR SU DIARIO EJEMPLO.

ANITA: UN MALOGRADO PROYECTO DE ILUSION PARA TODA MI FAMILIA, PIDELE A DIOS POR NOSOTROS.

A MIS HERMANOS:

LULU, CHOLE, JUAN JORGE, FEDY, EFRAIN, GUS, MIRIAM, DADA, OMAR,
SERGIO Y ANA LILIA.

POR SU CARIÑO, EMPEÑO Y PACIENCIA EN TODO LO QUE HAN CONSIDERADO
BUENO PARA MI Y COMO TESTIMONIO DE LO QUE CON ESFUERZO Y TENACI-
DAD SE PUEDE LOGRAR EN LA VIDA.

A MIS SOBRINOS:

MONI, JORGE ANTONIO Y JORGE LUIS. POR INCENTIVAR MI ESPIRITU DE
LUCHA.

AL LICENCIADO JUAN DE JESUS CUEVA ARANDA POR QUE SIN MEREZERLO HE RECIBIDO DE EL CONSEJOS, ENSEÑANZAS Y OPORTUNIDADES; POR SER UN VERDADERO MENTOR, MI RECONOCIMIENTO A SU CAPACIDAD JURIDICA.

A LOS LICENCIADOS JORGE ARREDONDO GUTIERREZ, ARMANDO MANCERA MENDOZA Y ARMANDO FRAUSTO GOMEZ, POR DISTINGUIRME CON SU AMISTAD; POR SU EJEMPLO DE SER MEJOR CADA DIA E IMBUIRME LOS PRINCIPIOS DE SABIDURIA Y PRUDENCIA. POR SU APOYO BRINDADO; CON RESPETO Y ADMIRACION A SU INTELLECTO JURIDICO.

AL LIC. ROBERTO OROZCO GALINDO, POR SU AMISTAD, CONFIANZA Y DESEOS DE SUPERACION.

A MI ESCUELA, AHORA FACULTAD DE DERECHO, POR LA OPORTUNIDAD DE SERVIR A MIS SEMEJANTES.

CON PROFUNDO RESPETO Y AGRADECIMIENTO A TODOS MIS CATEDRATICOS DE LA UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE, DE MANERA ESPECIAL A LOS LICENCIADOS JOSE BELMONTE MORENO (q.e.p.d.) ALEJANDRO LARA RODRIGUEZ, GUSTAVO RAMIREZ VALDEZ Y ARTURO HERNANDEZ ZAMORA.

A GABY: POR QUE ME HA DADO TODO SIN MEREERLO, POR QUE ES MI COMPAÑERA DE LA VIDA Y PORQUE CON SU TEZON HA DERRUMBADO MUROS INALCANSABLES. POR QUE DEBO IMITARLA EN MUCHO.

A SALVADOR, RICARDO, J. SOCORRO, JAIME, GABRIEL, FINA, NORMA, LUPITA Y MARTHA LETICIA, POR DISTINGUIRME CON SU AMISTAD, CONVIVIR CONMIGO E INSPIRARME A BUSCAR EN ESTA PROFESION LA VERDAD.

A LAURITA, LETY, LAURA, LUPE, SUSY, ROSALBA, VICTOR, LALO Y JUAN, POR SER MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE TRABAJO Y POR QUE DE TODOS ELLOS HE APRENDIDO EL EMPEÑO Y LA TENACIDAD COMO VALORES INESTIMABLES.

A PEPE, SANTIAGO, JOSE ALBERTO E ISABEL, POR SER AMIGOS ANTES QUE COMPAÑEROS EN UN AULA.

A MIS COMPAÑEROS DE GENERACION: ARTEMIO, LUCY, CELIA, DULCE MARIA, RAUL EGIPTO, LAURA, LIDIA, BLANCA, JOSE ENRIQUE, ROSIO, JOSE FRANCISCO, SERAFIN, HUMBERTO, MONICA Y ARMANDO.

A MIS COMPAÑEROS DE AVENTURAS EN UNA EXPERIENCIA INIGUALABLE, ALEJANDRO, PEPE, JAVIER Y JESUS, POR QUE EL TRABAJO DE EQUIPO TODO LO SUPERA Y POR QUE SIEMPRE EXISTE ALGO NUEVO QUE APRENDER Y QUE VALORAR.

A MIS TIOS PBRO. AURELIANO RUIZ NIETO Y REINA VENEGAS NIETO.

AL PADRE MARTIN BARBOSA VENEGAS.

A LAS FAMILIAS:

GARCIA VENEGAS

BACA VARGAS

VENEGAS FUENTES

ALMANZA JIMENEZ

BARBOSA VENEGAS

RUIZ ALMANZA

CHAVARRIA FLORES

LEY ORGANICA MUNICIPAL.
PROPUESTA DE REFORMAS Y ADICIONES A LOS
TITULOS SEGUNDO Y TERCERO.

INDICE

PAGINA

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO.
GENERALIDADES.

1.1. Diferentes criterios sobre la naturaleza del Derecho Municipal.	2
1.2. Fuentes del Derecho Municipal.	3
1.3. Definiciones del Derecho Municipal.	6

CAPITULO SEGUNDO.
EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO.

2.1. El Municipio en Grecia.	16
2.2. El Municipio en Roma.	21
2.3. La Organización Municipal en España	24
2.4. Epoca Pre-Colombina.	28
2.5. El Municipio en la Nueva España.	33

CAPITULO TERCERO.
TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

3.1. El Municipio en la Constitución de 1812.	46
3.2. El Decreto para la libertad de la América Mexicana.	54
3.3. El Municipio en la Constitución de 1824.	55
3.4. Bases Constitucionales de 1835.	56
3.5. Las Leyes Constitucionales de 1836.	57
3.6. La Constitución Federal del los Estados Unidos Mexicanos de 1857.	61

INDICE

CAPITULO CUARTO. GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

- 4.1. Venustiano Carranza y la Autonomía Municipal 68
- 4.2. El Artículo 115 en el Constituyente. 79
- 4.3. La Reforma Municipal y la Revolución.. . . . 80

CCPITULO QUINTO. ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. ANALISIS.

- 5.1. Introducción. 88
- 5.2. La personalidad Jurídica del Municipio. 94
- 5.3. La Hacienda Municipal. 99
- 5.4. La Autonomía del Municipio.. . . . 110

CAPITULO SEXTO. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION PARTICULAR DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

- 6.1. Referencia del Título Octavo.. . . . 122

CAPITULO SEPTIMO. TITULO SEGUNDO DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL. ANALISIS DE LOS CAPITULOS QUE LO INTEGRAN.

- 7.1. Introducción 134
- 7.2. Del Gobierno Municipal. 135
- 7.3. Del Funcionamiento del Ayuntamiento. 138
- 7.4. De las Atribuciones del Ayuntamiento.. . . . 148
- 7.5. Del Presidente Municipal. 156
- 7.6. Del Síndico. 162
- 7.7. De los Regidores.. 163
- 7.8. Del Secretario.. 165
- 7.9. Del Tesorero.. 170
- 7.10. Del Delegado Municipal. 173

INDICE

7.11. Del Modo de suplir las faltas..... 176

CAPITULO OCTAVO.

TITULO TERCERO DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

8.1. Análisis del Capítulo Unico. 181

CONCLUSIONES. 195

BIBLIOGRAFIA. 200

INTRODUCCION.

El Municipio como Institución Jurídica remonta su génesis al origen propio del hombre y aún cuando aparece en los Albores de la historia de la humanidad, actualmente nuestro sistema jurídico-político a través de su devenir por el paso del tiempo, poca relevancia se ha dado al Municipio como base de la organización administrativa territorial de nuestra república conforme al imperativo contenido en el Artículo 115 de la Constitución Federal, y que debe tener, sobre todo en estas épocas de politización en grado superlativo que la sociedad ha adoptado como propia, consecuencia ello, de la apertura democrática y el pluralismo ideológico, bajo el cual se sustenta ésta y las demás instancias de Gobierno.

Se dará, luego de analizar las teorías doctrinarias a cerca de su naturaleza, una serie de conceptos que nos darán una idea técnica-jurídica más adecuada respecto de lo que es el Municipio.

El Municipio, como célula básica de la organización de la Sociedad Civil, remonta su génesis a la Grecia Clásica, con figuras propias y bien definidas como instituciones de Gobierno, pasando por la época romana, cumbre de las Instituciones Político-Jurídicas que aún nos rigen y que de manera visionaria fueron concebidas por dichos juristas. Tiene el Municipio, sus pilares en nuestro caso particular, en los Municipios Español y Novohispano, encontrando en todas estas etapas históricas, antecedentes de variadas figuras, que actualmente se presentan y son propias

del Derecho Municipal, lo cual incluye figuras "sui generis" provenientes del Calpulli, organización primitiva por excelencia en nuestra patria.

En el México independiente, el Municipio, en cuanto a su organización, estructura y funcionamiento, así como su ámbito de competencia, ha estado supeditado al grupo político en el poder; eso, cuando se le toma en cuenta, porque la historia nos muestra que bajo ciertos regímenes de mediados del siglo pasado, ni siquiera en algunos de sus ordenamientos constitucionales que tuvieron vigencia, verbigracia la Constitución de 1857, se reguló su actuación y funcionamiento dándose dentro del cuerpo del trabajo someras referencias de ese devenir histórico que se inició con la Constitución de Cádiz de 1812.

Se hará referencia a la concepción que sobre el Municipio percibió el "Baron de Cuatrociénegas", Venustiano Carranza y sus ideas relativas a la autonomía municipal. A manera de comparar, se versará asimismo respecto del texto original y el vigente del artículo 115 del Código político, enunciándose las reformas que a sufrido hasta nuestros días dicho precepto constitucional.

No menos importante y derivado del precepto en comento es lo referente a la personalidad jurídica, la Hacienda y la Autonomía Municipal, por lo cual justifican su análisis en éste trabajo.

También será objeto de estudio el marco jurídico que sobre el Municipio contempla la Constitución Particular del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

En la parte medular de éste estudio se considera que el estrecho y sus organos de gobierno, han influido en el animo de quien detenta el poder con objeto de que se le de el relevante y preponderante papel al cual está llamado el Municipio, notándose de manera fehaciente en las reformas a el Articulo 115 Constitucional, promovidas en 1983 por el Presidente de la república, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y las necesarias que seguramente estan en mente de quien hoy en día ostenta la maxima magistratura en la República Mexicana y de quien habrá de sucederlo.

Los tiempos modernos en que vivimos, la dinamica social y una serie de factores como su génesis, nos colocan en el imperativo de ensachar la praxis profesional, hacia nuevos campos de desarrollo y polos de desenvolvimiento para el abogado de finales del siglo XX y ello se nota en las cargas labores que actualmente presenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

Los hechos, que como ciudadano afectan nuestra esfera juridica, nos constriñen a ser protagonistas, rompiendo tabues y costumbres ajenas con el simple afan de lograr una mejor coexistencia e interacción social; mejorar nuestra calidad de vida, asi como nuestras instituciones que se encuentran a la altura de la tradición jurista e intelectual del profesional de la materia en nuestra entidad federativa, deben ser plasmados en una norma juridica, acorde a la realidad municipal que vivimos y que harán que los factores sociales y nuestros ordenamientos jurídicos tengan la eficiencia y la eficacia que la modernidad y la apertura politica, exige y de ésta forma lograr los fines de todo Gobier-

no: La paz social y la tranquilidad, la convivencia armónica.

El trabajo en sí, habrá de considerar y proponer adecuaciones de los instrumentos legales que norman el actuar de un Gobierno Municipal; se trata de justificar y mejorar técnica y jurídicamente las funciones y atribuciones de los miembros del Cuerpo Colegiado y deliberante, del Secretario del propio Ayuntamiento y del Tesorero Municipal.

El análisis, la aplicación práctica e interpretación legal de los preceptos de los ordenamientos más importantes que rigen la vida interna del Municipio así como a sus órganos de Gobierno, se trata de desentrañar la obscuridad que presentan diversos numerales de dichos cuerpos de leyes con la intención de lograr mayor entendimiento de las disposiciones e imperativos; la aportación de renovadas ideas sustentadas en los cambios que actualmente ocurren con el afán de adecuar la norma a la realidad social que vivimos a efecto de lograr la armonía y concordia comunitaria, evitando situaciones de ingobernabilidad que la laguna legal llega a crear.

Se pretende ampliar finalmente, lo relativo a el patrimonio Municipal en relación a su tenencia, disposición y reivindicación sobre todo en lo que a los bienes inmuebles se refiere.

SUMARIO

CAPITULO PRIMERO.

GENERALIDADES.

- 1.1. Diferentes criterios sobre la naturaleza del Derecho Municipal.
- 1.2. Fuentes del Derecho Municipal.
- 1.3. Definiciones del Derecho Municipal.

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES

1.1.- DIFERENTES CRITERIOS SOBRE LA NATURALEZA DEL DERECHO MUNICIPAL.

En relación con la naturaleza de la Institución Municipal, se distinguen como criterios predominantes los sostenidos por las corrientes Publicista y la Autonomista.

Dentro de la corriente Publicista; Tres son los grupos de autores que encuadran al Derecho Municipal dentro del Derecho Público y lo sostienen tal aseveración. Por un lado, teniendolo como integrante del Derecho Constitucional ya que una de las características fundamentales del Derecho Constitucional es la amplitud de aspectos que estudia, dando las bases rectoras y los principios normativos sobre los cuales se desarrollan los mecanismos particularizados de la técnica procesal y del derecho sustantivo según la especialidad de que se trate.

Para otros publicistas, es parte del Derecho Administrativo, destacando los autores de la llamada "Escuela del Litoral", quienes sostienen que el Derecho es una parte especializada del Derecho Administrativo. Niega esta tendencia la autonomía al Derecho Municipal y para ello se basa en que dentro de la multiplicidad de temas, cuyo estudio esta encomendado al Derecho Administrativo, está el de la actividad y estructura estatal y dentro de éste, obviamente lo que atañe al Municipio como nivel de Gobierno.

Y por otro lado, una 3ra. postura señala al Derecho Municipal como rama del Derecho Público, manifestándose que el Derecho Municipal es una rama científicamente autónoma del Derecho Público Político, (todo lo que atañe al Estado) con acción pública; que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estricto contacto con el Derecho Administrativo, con el Derecho Impositivo, con el Derecho Rural, con la Historia Institucional y con la Ciencia del Urbanismo y otras ramas afines del conocimiento.

La corriente Autonomista, por su parte, sostiene la existencia plena del Derecho Municipal por sí mismo, sin que se vincule o subordine en forma directa a otros principios. Partidario de este postulado, Adriano Carmona Romai, hace la siguiente clasificación e los aspectos mas importantes que abarca en su concepción el estudio del Municipio:

- a) Sociología Municipal.
- b) Gobierno Municipal o Ciencia Municipal.
- c) Administración Municipal.
- d) Derecho Municipal.
- e) Urbanismo.

"Se afirma que el Derecho Municipal no pertenece o supedita su existencia al Derecho Político; ya que el Municipio no es elemento del Estado, sino un nivel de Gobierno." (1).

1.2.- FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL.

El vocablo fuentes se deriva del Latin Fons, Fontis, que en su pristina acepción, alude al manantial de agua que brota de la tierra. En un sentido figurado, fuente significa tambien aquello que es principio, fundamento u origen de algo.

En un sentido filosòfico se usa este tÈrmino para designar con ello a la facultad inmanente en el hombre social, de estructurar su propia existencia dentro de un orden juridico. La fuente suprema e inagotable del Derecho es el espiritu humano en tanto que es manifestaciòn perenne de su propia vocaciòn juridica. Se alude con el tÈrmino fuentes del Derecho, tanto a la voluntad creadora de normas juridicas (Organo del Estado, Pueblo), como al acto concreto de creaciòn normativa (legislaciòn, decisiòn judicial, costumbre, etc), como tambien al modo específico de manifestarse las normas mismas (Constituciòn, Ley, Decreto, Reglamento, Norma consuetudinaria, etc.); En èste ùltimo sentido el concepto de fuente establece una relaciòn entre el derecho objetivo y el derecho subjetivo pues las normas juridica (derecho objetivo) son consideradas como fuentes de derechos y obligaciones (derecho subjetivo).

La moderna clasificaciòn de las fuentes del Derecho señala dos clases de ellas:

a) Fuentes formales: que sostienen algunos autores son los procesos de manifestaciòn de las normas juridicas, y otros dicen que son, las formas de manifestarse de las normas juridicas. En esta categorìa son incluidas la ley, la jurisprudencia y la costumbre.

b) Fuentes materiales o reales, no son otras que las constituidas por los factores o elementos determinados del contenido de las normas jurídicas. Son consideradas fuentes materiales las necesidades reales (económicas, políticas, morales, etc.), y las existencias de justicia, de orden, de seguridad, entre otras con las que el legislador o el juez tienden a solucionar a través de sus respectivos modos técnicos de producción normativa. La Doctrina es generalmente considerada como fuente material del Derecho, cuando describe, desde un enfoque axiológico, los fundamentos de cada institución jurídica.

La moderna Teoría del Derecho por otro lado, distingue aún las fuentes originarias de las fuentes derivadas o derivativas.

La fuente formal es así, originaria cuando se manifiesta como el momento de la creación de un nuevo orden jurídico o cuando no se fundamenta en un orden jurídico ya constituido.

Son fuentes originarias:

- 1.- La conquista u ocupación originaria de un territorio.
- 2.- Los tratados o convenios originarios.
- 3.- La revolución.
- 4.- La costumbre.

En cambio la fuente formal, es derivada o derivativa, cuando se realiza de conformidad con un procedimiento prescrito por el ordenamiento jurídico ya constituido. Son consideradas como fuentes derivadas: la Ley, La Legislación; la jurisprudencia.

Para otros doctrinarios del Derecho, dos son las clases de fuente; Racionales y Positivas; considerando como "racional" todo lo que provenga del Derecho natural. Lo positivo va referido al hecho de que se considere a la Constitución como el fundamento, principio y límite de todas las demás leyes ordinarias y de todos los actos que provengan del poder público.

Ahora bien el Derecho Municipal tiene como fuentes principales:
(2)

- 1.- La Constitución General de la República.
- 2.- Las Constituciones Particulares de las Entidades Federativas.
- 3.- Las Leyes Orgánicas Municipales.
- 4.- Los Reglamentos, Bandos de Policía y Buen Gobierno, ordenanzas o decretos y demás ordenamientos municipales.
- 5.- La jurisprudencia.
- 6.- La doctrina de los tratadistas de Derecho Municipal.
- 7.- La Costumbre.
- 8.- El Derecho común, los convenios municipales.
- 9.- El Derecho Comparado.
- 10.- Los Principios generales de Derecho.

1.3.- DEFINICIONES DEL DERECHO MUNICIPAL.

La necesidad de una definición es innegable, un punto de partida, expresa y resume la tesis fundamental.

Rafael Bielsa, considera el Derecho Administrativo Municipal, como un conjunto de preceptos o principios de Derecho Administrativo General aplicables en la esfera municipal.

administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

Los cabildos constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el Régimen de la Colonia y en los primeros años de nuestra emancipación.

El Cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para deliberar sobre asuntos de la ciudad. En la actualidad solo se conserva la expresión "Sala de Cabildos" o "reunión de cabildo" para referirse al lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es el órgano colegiado deliberante que asume la representación del Municipio y está integrado por el Presidente Municipal, el o los Síndicos, que cumplen tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los Tribunales locales o federales y los Regidores a los cuales se asignan comisiones específicas por ramo. Tanto el Presidente Municipal, como los síndicos y regidores son electos popularmente.(3).

Otra definición de Municipio es la "Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio". La Municipalidad es propiamente el gobierno del Municipio, el Municipio es el todo y la Municipalidad una parte del mismo.(4).

El Municipio dá la idea de territorio, de población. Se ha definido en su aspecto sociológico como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad. La Ciudad es un sector territorial del Municipio, en que se desarrolla la actividad urbana y donde generalmente se encuentra la sede en los poderes municipales, por disposición legal la cabecera municipal debe ser una ciudad, lo que evidentemente no se cumple cuando estamos en presencia de un municipio rural. Existe una triple clasificación en razón de las características del municipio y así tenemos: municipios urbanos, municipios rurales y municipios semi-urbanos o mixtos, algunos agregan el: "municipio metropoli".

La Ciudad entonces, es una abstracción, un espacio geográfico terrestre, caracterizado por la continuidad de sus edificaciones, su equipamiento, sus obras de infraestructura y sus servicios, así como sus sistemas de comunicación que permiten la integración de sus componentes y crean un todo armónico con caracteres culturales y de vida propios. El concepto de Municipio en consecuencia, es más amplio y abarca al de ciudad.

Otro concepto a fin de otro del Derecho Municipal es el de Categoría Política es el rango o grado político que históricamente o por disposición legal corresponde a un lugar determinado, en función del número de sus habitantes, de su extensión territorial y de los servicios con que cuenta. Suelen dividirse en inframunicipales; dentro de las primeras se encuentran la hacienda, el rancho y la delegación y en las

supramunicipales la Entidad Federativa, la Región y la Federación, evidente es que ambas toman como punto de partida al Municipio.

De los conceptos anteriores, se deviene que se llega a componer el Estado, por hombres (género) que deben estar permanentemente establecidos en su suelo. Al suelo que se llama patria; pues deriva de dos vocablos latinos: terra y patrum (tierra de los padres). La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia del territorio no podría haber Estado por ende tampoco el Municipio.

"El Estado, como ente cultural, tiene por objeto la obtención de un fin. Como todo producto de la cultura humana se caracteriza por llevar dentro de sí un finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado (Municipio como nivel de gobierno) una institución humana, tiene naturalmente un fin. Los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura."(5).

Siempre que los hombres se agrupan socialmente para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres, es un bien común.

El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que lo componen. Pero por ser una sociedad

màs amplia, una primera distinción del bien común puede ser ésta: bien común particular o bien común público, segun se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interes público. El bien comun perseguido por el Estado es el bien público.

Dentro del concepto de Municipio, es indispensable establecer diversos grados: desde el primer momento de su realidad sociològica como asociaciòn domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio regimen local en lo politico y en lo administrativo.

Pero en cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y especificos, este adquiere el caràcter de Municipio politico.

Se habla de un régimen premunicipal, cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vinculos de vecindad a través de la vida sedentaria.

Hablamos del municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nomada a la sedentaria, en la agrupaciones gentilicias.

Generalmente, acontece en el del clan totèmico en que los miembros se consideran todavìa unidos por vinculos de consanguineidad. Como casos de organizaciòn local fincada en clanes, tenemos el calpulli azteca, el uji japones y el mishpacha del antiguo Israel.

Max Weber clasifica al Municipio como asociación de vecindad y dentro de este tipo de asociación, fija la siguiente escala: 1) Clan, 2) Tribu, 3) Aldea, 4) Ciudad.

También con apoyo en las relaciones de vecindad, Adolfo Posada define al Municipio, como el "Núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad", concluyendo en que, el Municipio, es una unidad funcional.

Concluyendo, acorde a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las características del Municipio son:

- 1.- El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
- 2.- El Municipio está previsto, y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución y en las Constituciones locales y también ésta señala las bases de su régimen.
- 3.- Tiene patrimonio.
- 4.- El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del estado. Impera también el principio de no reelección inmediata.
- 5.- Los Municipios administran libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados,

que en todo caso seran suficientes para atender sus necesidades.

Luego una definicion correcta y verdadera del Municipio acorde al texto constitucional, debera contener las caracteristicas arriba indicadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO PRIMERO.

- (1). RENDON Huerta Barrera, Teresita, DERECHO MUNICIPAL.
Edit. Porrúa, S.A. México, D. F. 1985 P.5
- (2). Idem P.P. 8 y 9.
- (3). Idem P.14.
- (4). Gran Enciclopedia, Durvan, Barcelona, España, 1967, Tomo 2
P. 1069.
- (5). PORRUA Perez Francisco, TEORIA DEL ESTADO.
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1984 P.267.

SUMARIO.

CAPITULO SEGUNDO.

EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO.

- 2.1. El Municipio en Grecia.
- 2.2. El Municipio en Roma.
- 2.3. La Organización Municipal en España.
- 2.4. Epoca Pre - Colombina.
- 2.5. El Municipio en la Nueva España.

CAPITULO SEGUNDO.

EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO.

2.1. EL MUNICIPIO EN GRECIA.

Para la justa comprensión del proceso histórico de formación del Municipio, es preciso conocer la ciudad griega, en la cual dos factores fueron determinantes: la conformación geográfica y el culto religioso. Grecia, localizada en la parte mas meridional de la Península Balcánica, presenta una profusión de islas de todas las formas y tamaños situados en el Mar Egeo y en el Jónico. Este factor natural determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaban sociedades totalmente separadas, ya que entre ellas no solamente habia una distancia territorial, si no algo mas profundo; la diferencia en el culto, pues sus dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. Los habitantes de una ciudad consideraban que sus dioses rechazaban los homenajes y oraciones de cualquiera que no fuese su ciudadano. Cada ciudad por exigencias de carácter religioso debia ser absolutamente independiente, pues era necesario que cada cual poseyese su Código propio, cada una tenia su religión y de esta emanaba la Ley. Grecia, jamas logro formar una sola ciudad; ni las ciudades latinas, ni las etruscas, ni las tribus samnitas, pudieron formar nunca un cuerpo compacto. Entre dos ciudades podia existir una alianza o asociacion momentánea con el proposito de obtener algun beneficio o de rechazar algun peligro, pero jamas habia completa union pues la religión hacia de cada ciudad un grupo que no podía fusionarse con ningun otro. La

asociación humana solo se comprendía y parecía regular en cuanto se sustentaba en la religión. Cada ciudad estaba muy apegada a su autonomía; así designaba al conjunto integrado por su culto, por su derecho, por su gobierno, por toda su independencia religiosa y política.

Esta independencia absoluta de la ciudad antigua solo cesó cuando las creencias sobre las que estaba fundada, desaparecieron completamente, cambiaron las ideas y varias revoluciones dejaron su huella sobre tales sociedades antiguas hasta que se llegó a la concepción y establecimiento de un Estado más grande regido por otras reglas.

"Las antiguas ciudades griegas fueron autónomas y su expansión en principio fue espontánea y desorganizada a consecuencia de la guerra, del régimen territorial o del exceso de población. La expansión de las ciudades provocó el fenómeno de la colonización y así fue como en Grecia se dieron las colonias agrarias y las comerciales o factorías. Las "Apoikis" o colonias, no estaban subordinadas a la metrópoli de origen, aun cuando mantenían estrechas relaciones con ella; por lo cual su régimen interior y sus instituciones fueron de muy diversa naturaleza." (1).

El estado griego: constaba generalmente de una ciudad y de sus campos circundantes. La ciudad no era un territorio, sino un pueblo, un conjunto de ciudadanos. Los griegos formaron el primer pueblo políticamente activo que aparece en la Historia. Los principios de su democracia se resumen en los siguientes puntos:

- a) La soberanía pertenece no a una parte de los ciudadanos, sino al conjunto de estos.
- b) El démos, el pueblo, es el soberano.
- c) Un hombre solo tiene autoridad en virtud de delegación temporal del Démos.
- d) El Démos debe respetar la ley, sin la cual se destruye la democracia.
- e) La libertad es la garantía de no ser reducido a esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior y de intervenir en los debates públicos.
- f) El Estado tiene obligación de asegurar la defensa de la ciudad, garantizar la igualdad, corrigiendo las desigualdades de fortuna, construir las obras públicas, cubrir dietas por asistir a asambleas o actos públicos, distribuir las tierras, ayudar a los huérfanos de guerra, pagar pensiones a los mutilados, dar alojamiento a las personas desplazadas por las invasiones.

En Grecia solo podemos referirnos a la idea del Municipio mas que este como una institución. El pueblo griego la ciudad fue la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus. No había una noción completa ni jurídica del Municipio en que se diferenciaban sus elementos. El Estado estuvo íntimamente ligado a la religión; de ella procedió y con ella se confundió.

Esparta no era una ciudad homogénea, sino un conjunto de varias villas, su organización política singular y el terrible código espartano que se atribuye al sabio Licurgo, nos mueven a

conocer su idea del Municipio o del Estado propiamente dicho. Su gobierno era oligarquico por excelencia, era una república aristocrática y se integraba de la siguiente manera: en primer lugar la Asamblea de iguales (que eran los nacidos de padres espartanos y estaban inscritos en una "Syssition" y sometidos a la educación y disciplina o aristócratas que habían cumplido 30 años de edad, siendo ellos los que elegían a los 30 miembros del consejo que entonces fue el mas alto tribunal de apelación. El Supremo organismo de este estado aristocrático era el egorado; constituido por cinco eforos o sacerdotes que ejercían un poder o culto, o magistrados designados por los reyes (había dos reyes) para sustituirlos cuando estaban en guerra. Los eforos tenían poderes considerables, podían convocar a la Asamblea y tenían derecho a proponer leyes, en caso de guerra dictaban la orden de movilización, daban ordenes a los generales y vigilaban a los reyes, eran jueces en materia civil, eran jueces penales en cuestiones importantes, eran jueces supremos de los periécicos (habitantes de la periferia que escapaban de los tratos que imponía la disciplina espartana), y de los ilotas (descendientes de los habitantes vencidos por los dorios, se ocupaban del cultivo de sus "Kleori"). Dirigían la policía secreta o "crypteia" y vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes. Controlaban las finanzas públicas y eran los únicos interpretes de las costumbres y tradiciones. El único límite de su poder era el carácter anual de su cargo.

En Esparta no existió propiamente la noción del Municipio, aún

cuando se asegure que se trataba un municipio militar, ya que por su organización se consideraba como el primer "Estado" antiguo.

Atenas fué y es el corazón y la cabeza de Grecia. La divisa de Esparta fué el orden, la de Atenas fue la libertad. La misma diferencia se encuentra en sus estructuras políticas. En Atenas la monarquía fue abolida, adoptándose la forma de República democrática. La autoridad paso a manos de nueve arcontes entre los cuales se distribuyeron las antiguas prerrogativas reales, esto es, las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo. Estaban asistidos por un consejo llamado Areopago, cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio. Los arcontes entraban a formar parte del Areopago, la jurisdicción más elevada de Atenas, apenas finalizaba su mandato de un año. El Démos fué centro de la vida municipal con hacienda, administración y policía propias, a cuyo frente estaba un Demarca elegido por la Asamblea, el Agora, sus funciones eran directivas junto con los tesoreros, Tamisi, votaba sobre las recompensas a otorgar y se ejercitaba en el juego administrativo y político. Era pues, el Demarca mandatario del Agora y representante del Estado. La "Boule" era un consejo de base municipal y se integraba por 500 miembros, 50 por tribu, la población quedó repartida en 10 Tribus o "phylsi", sacados a suerte entre los candidatos de más de 30 años y debían presentar juramento de actuar conforme a las leyes y a los intereses del pueblo y de respetar la libertad. Las funciones de la Boule eran las de realizar proyectos de decisiones tomadas por el pueblo,

realizar el exámen moral o "dokimasia" de los magistrados, revisar las cuentas que rendían los gestores de la hacienda, vigilar las cuestiones relacionadas con el culto, la guerra y los asuntos exteriores.

"La "Ekklesia" era la asamblea de todos los ciudadanos y por ello, la autoridad suprema que se reunía una vez cada décima parte del año, en ella se votaba sobre las Magistraturas, la defensa del país, las acusaciones de alta traición y se decidía en materia de ostracismo. Estaban reservados a este cuerpo, las declaraciones de guerra y en ella se tomaban todas las decisiones de alta política." (2).

Se produjo una verdadera separación de poderes: la Ekklesia tenía el legislativo, la Boule y los Magistrados el ejecutivo, ni unas, ni otras poseían el judicial.

La noción del Municipio en Atenas aun cuando no fué propiamente jurídica debe considerarse en su dimensión política y administrativa; ya que la formación democrática de los atenienses confirió al démos una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esa primigenia manifestación del Municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada más tarde por los romanos. La victoria del Cristianismo marcó el fin de la sociedad antigua; con la nueva religión termina esta transformación social.

2.2.- EL MUNICIPIO EN ROMA.

Ningun pueblo en la historia de la humanidad ha tenido mayor

trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del Derecho como Roma; de ésta cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental. Aquí por primera vez nos encontraremos con la figura del Municipio como institución jurídica.

En el 753 A.C., fué fundada Roma, en el Lacio, una pequeña ciudad que la historia denominaría "eterna". Para los romanos, Roma era "la ciudad" por antonomasia, estaba por encima de las demás; la llamaban sencillamente Urbs, la ciudad.

La tradición atribuye a Servio Tulio la organización y consolidación de las instituciones políticas; en razón de que fué el quién introdujo la división del pueblo en cinco clases y cada una en centurias. Cada centuria tenía un representante en la asamblea. Había 193 centurias en total, pero 98 las integraban los ciudadanos más ricos. El sistema gubernamental establecido por Servio Tulio funcionaba como un régimen aristocrático disfrazado de democracia. El célebre Senado romano era un concejo de ancianos, se componía de treientos ciudadanos escogidos entre los más prudentes y experimentados. Su solidez y su competencia política, su unidad y patriotismo, su fuerza y su indomable valor hicieron del Senado romano el cuerpo político más importante que haya existido jamás. Los poderes supremos eran detentados por dos cónsules, de elección anual por representantes del pueblo. La autoridad de los cónsules, era limitada por el mandato anual; además eran dos y se vigilaban mutuamente. "La institución del Tribunado parece ser el antecedente más claro del gobierno

municipal; ya que fué el medio a través del cual se introdujo por caminos legales, un elemento revolucionario en la organización política. Los Tribunos eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal; el pueblo elegía uno para cada cuatro Tribus o barrios de la ciudad; se trataba pues, de una especie de concejo comunal en pequeña escala." (3).

La expansión romana genera las mas diversas formas del régimen municipal propiamente dicho, la integración urbana de la ciudad famosa "la urbs que se convierte en un orbs" debe considerarse en relación con la inmensa labor expansiva de su política.

El Municipio como institución encuentra su origen en Roma. el término municipium deriva de munia capere que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un foedus tratado jurado por un pueblo libre, unico capaz de hacer tal tratado. el populus romanus garantizaba en ese tratado al Municipio un derecho de ciudadanía, como reconocimiento de su participación. Pero en el municipium habia un populus que continuaba usando sus leyes particulares. Se formaba, pues, en el Municipio una doble ciudadanía, ya que el habitante del Municipio tenia derechos politicos romanos. El sentido primitivo del municipium desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federadas pudieron obtener la ciudadanía. Se produjo asi una gran confusión, ya que el término municeps pudo designar, al principio del siglo II, tanto al ciudadano romano fuera de Roma, como a

los miembros de las colonias. El Municipio entonces, constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas, las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía. El poder de Roma decaería y terminarían sus conquistas, pero lo que jamás terminaría, es el ejemplo histórico de su organización, y el gran espíritu jurídico que animó todos los actos del pueblo romano. Al final del proceso histórico del Municipio en la antigüedad, que para algunos termina en el año 476 con la caída del último emperador romano de Occidente y para otros en el 375 cuando Valente fué incapaz de contener la invasión germanica, con lo que se marca el comienzo de la Edad Media.

2.3.- LA ORGANIZACION MUNICIPAL EN ESPAÑA.

De todos los pueblos que habitaron la península Ibérica en la época de la España pre-romana, fueron los iberos los que predominaron y dieron carácter a las instituciones sociales económicas y jurídicas de la época. Ni durante los tiempos prehistóricos, ni en el periodo preromano en que se dieron las colonizaciones fenicia, griega y la invasión cartaginesa, se identifican rasgos significativos de la existencia del Municipio.

El Municipio en la Edad Media conservó entre los visigodos la organización y funcionamiento que tenía en los últimos tiempos el Imperio romano: el *Conventus Publicus Vicinorum*, o asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, para atender administrativa, no judicialmente, las cuestiones de deslinde y amojonamiento y en las de huida de siervos, así como para presenciar la ejecución de penas, ignorándose la época y forma de reunión.

Existen Cuatro Hipótesis sobre el origen del Municipio en España:

A) La de Herculano, Raynouard, Savigny y Eichorn, quienes creen que el Municipio europeo de la Edad Media es derivación del romano-visigótico.

B) La formulada por Hinojosa, quien sostiene que el concepto de Municipio tal como fue concebido en el Derecho Romano, termina en el periodo de la dominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los conquistadores. El concilium era una institución distinta del conventus vicinorum.

C) La planteada por Perez-Pujol, quien señala que se dió la influencia romana hasta el periodo de la dominación arabe, haciendo radicar en ese hecho nuevas ideas en cuanto a la organización que creó un concepto diferente del Municipio en España.

D) La sustentada principalmente por Sanchez Albornoz que concluye que el modelo del Municipio romano desaparece durante la dominación germánica y que sin embargo no fue sustituida por las instituciones visigóticas sino que paulatinamente, fué extinguiéndose por un proceso natural de descomposición, inicialmente en unas regiones y posteriormente en otras, y naciendo así con peculiaridades y organizacióon propia el Municipio español, dadas las necesidades politico económicas de los reinos del Norte de España.

El florecimiento de la autonomía y de la libertad municipal duró poco, pues solo se extiende desde fines del siglo XII a

principios del XIV. El carácter democrático que tuvieron, se cambia después en aristocrático, naciendo el consejo municipal o Ayuntamiento, integrado por los que desempeñaban cargos municipales (Concejo cerrado) que suplantaba, primero de hecho y luego de derecho a la Asamblea general de vecinos. En las ciudades los cargos municipales llegaron a ser patrimonio de los caballeros o de algunas familias privilegiadas con exclusión de los menestrales, plebeyos o habitantes del campo del término municipal (alfor) que antes venían equiparados en derechos a otros.

Una Institución típica es la Behetría, constituida por individuos que a cambio de la protección de un señor, aceptaban una condición semi-servil con respecto a este; en la Baja Edad Media las behetrías personales se convierten en colectivas.

Las Behetrías o Benefactorias Colectivas fueron de dos clases: 1) de mar a mar y 2) de linaje a linaje.

En cuanto a la Villa o Concejo, como elementos formativos municipales la forma de organización se establecía en documentos llamados Cartas Población o Fueros. La Administración estaba a cargo de una asamblea de vecinos con facultades: de policía, de pesas y medidas, tasas de artículos de primera necesidad y de jornales y otras de carácter administrativo y judicial. En Cataluña los municipios recibieron también el nombre de Universidades.

Durante este periodo se observa un sistema tributario muy

estructurado que clasificaba los ingresos en : 1) Contribuciones, 2) Indemnizaciones por servicios no prestados, y 3) Multas y 4) Compensaciones. Los reyes concedían "Fueros Municipales" a las ciudades o villas en recompensa de los servicios hechos en la guerra contra los moros.

La etapa de decadencia se observa a finales del siglo XIII y durante el siglo XIV en que se reimplantan los Tributos de Diezmos, la intervención de los Regidores perpetuos. Los oficios concejiles; que antes habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta y así vemos como el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los municipios al poder del monarca.

El mismo año en que Granada caía en manos de los Reyes Católicos, hicieron éstos regalos al orbe, de un Nuevo Mundo. El protagonista de esta aventura fue Cristóbal Colón; patrocinadores de la empresa, Los Reyes Católicos, en especial Isabel, que mostró más entusiasmo por ella.

Los Reyes Católicos no mermaron al principio los derechos otorgados a Colón en las Capitulaciones, pero, ante el desgobierno de las colonias, decidieron, aconsejados por Juan Rodríguez de Fonseca, verdadero fundador del Consejo de Indias, establecer como primeros organismos gubernamentales, municipios y audiencias. La primera de estas fué la de Santo Domingo en 1510, cuya jurisdicción comprendía las Antillas y la costa de tierra firme y el primer Municipio fue el fundado por Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519.

2.4.- EPOCA PRE-COLOMBINA.

Estudiosos de estos temas, aseguran que el Municipio fue conocido entre los aztecas con el nombre de "calpulli" y que esta institución cumplió con las tareas equivalentes a las de los municipios europeos. Salvador Toscano, dice que calpulli significa barrio y linaje, congregacion de callis, casas.

El calpulli es, un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen esta en las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomo cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes. Los calpullis o barrios eran verdaderas unidades autosuficientes, en las cuales las familias que los integraban producian bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

"Los integrantes del calpulli, a cambio del derecho sobre la tierra, quedaban obligados ante el tlatoani a pagar un tributo en especies; asimismo, estaban obligados a prestar servicios de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas." (4).

La tierra perteneciente a la comunidad se repartía en tantas partes como calpullis o barrios habia; cada uno de ellos se subdividia en tres:

a) La asignada para el aprovechamiento de los miembros del calpulli. Esta tierra era distribuida entre los jefes de familia

de este grupo, a quienes tocaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo.

b) La destinada para cubrir los gastos públicos, y

c) La dedicada a usos comunes, y que era tierra baldía.

El calpulli estaba sujeto a los jefes aztecas llamados tlatoanis quienes ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la conformación de los reyes de México, Texcoco o Tlacopan, según su caso.

La mas alta autoridad interna de los calpullis era el consejo de ancianos, compuesto por los jefes de las familias que integraban el clan. Este consejo de ancianos, especie de consejo municipal, era la expresión social local.

Los miembros del consejo del calpulli designaban por elección a funcionarios que tenían facultades ejecutivas, y de carácter administrativo y judicial. El cargo de estos funcionarios era vitalicio, pero el consejo podía deponerlos si daban motivo grave para ello.

Los funcionarios del calpulli eran:

a) El teachcauhuna o pariente mayor. Era el de mayor rango. Estaba encargado de la administración de la localidad; sus funciones principales eran administrar el regimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del calpulli cuidaba el orden

y era el encargado de que se impartiera justicia.

b) El tecuhtli. Era el encargado militar del calpulli; sus funciones eran adiestrar a los jóvenes y dirigir a sus tropas en caso de guerra.

c) Los tequitlatos. Su función era la de dirigir los trabajos comunales.

d) Los calpziques. Eran los encargados de recaudar los tributos.

e) Los tlacuilos. Eran los escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, incluyendo los acontecimientos históricos.

f) Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuyo cuidado estaba la salud del calpulli.

"Los calpullis estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba la participación de un mismo lenguaje dialectal; estaban ligados entre sí, y a través de sus clanes ingegraban la tribu, que era una liga de calpullis. El consejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli. Este consejo era el que elegía al tlatoani (gobernador de la tribu) y al tlacatecuhtli (jefe militar)." (5).

Los rasgos característicos de los calpullis son:

a) Era un conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de las de carácter comunal.

b) Era una entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.

c) Su unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.

d) La unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.

e) Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.

f) Subarea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etc.

g) Como institución política con representantes del gobierno central.

h) De una unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.

En el mundo prehispánico se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero que jamás podría ser equiparada esa noción, a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy en día, como institución municipal. El Municipio propiamente dicho, no fué conocido como forma de gobierno, pero es de observarse la importancia que se concedía a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económica, asimismo percatarse del orden

en los trazos urbanos y la armonía, belleza y funcionalidad, que debió tener la ciudad antes de la llegada de los españoles.

En los dos siglos que preceden a nuestra era, Teotihuacán empezaba a tomar la forma de una ciudad. Había una gran actividad constructiva, pues no solo llegaba a su altura la actual pirámide del sol y quedaba completo el edificio interior de la Luna, sino que los teotihuacanos empezaron a trazar cuando menos la parte Norte de la Calle de los Muertos. En cuanto a su organización política, es estructurado en un Estado con pretensiones imperiales, cuyo poder iba extendiéndose a través de las conquistas y las relaciones de comercio, hacia Oaxaca y Veracruz y hasta Guatemala. Los barrios teotihuacanos eran urbanos más que rurales.

La prolongación de la Calle de los Muertos cortó enteramente el paso más fácil entre los valles de Puebla y México. Hacia 1519, año en que empieza la Conquista, la ciudad de Tenochtitlan era de extraordinaria belleza.

De lo anterior se deviene que:

En el México precortesiano, se tuvo una gran actividad urbana; que el Calpulli es en algunos rasgos, similar al Municipio.

Además, la organización política de los pueblos prehispánicos, tiene más de régimen imperial centralista, que de democracia basada en el Municipio; y finalmente. El Municipio tomado como una institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista.

2.5.- EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

En 1519, Hernán Cortés, desembarcó en las costas indígenas de Chalchihucán, cerca de la actual Veracruz (Verdadera Cruz, pues se cuenta que el desembarco se produjo en un jueves santo de la Cruz), e inicio sus operaciones con dos actos simbólicos: la quema de las embarcaciones con que vino desde Cuba, y la solemne fundación de un Ayuntamiento. Ante los magistrados de la Ciudad de Veracruz declino Cortés los poderes que habia recibido en Cuba; y de aquellos en su calidad de representantes de la corona española en México, recibió nuevos poderes; y habiendo legalizado asi de la mejor manera que pudo su ascenso a un mando independiente condujo a su ejercito, subiendo la escarpada pendiente, desde los torridos matorrales de Veracruz hasta la alta meseta consintieron en ayudarle con alimentos, cargadores y guerreros y aprovechando astutamente las supersticiones de Moctezuma, el caudillo azteca, efectuó Cortés la entrada pacifica de su ejercito en Tenochtitlán, la capital, edificada sobre islas del lago de México.

Sucedía que buena parte de los compañeros de Cortés eran partidarios de Diego Velazquez, gobernador de Cuba, bajo cuya autoridad se habia iniciado la expedición. Según las instrucciones que el habia dado no cabía el establecimiento de una población permanente.

La rivalidad entre Velazquez y Cortés se hace radicar en el financiamiento de la armada; ambos exageraban su participación, pero de lo que no cabe duda es que Cortés puso lo poco o mucho

que tenía en bienes y crédito, y por su parte Velazquez tambien había contribuido, tal vez hasta el momento de salir la armada de Santiago, en mayor cantidad. De cualquier forma la armada resultó insuficiente. Posteriormente la junta nombrada por Carlos V para conocer de las diferencias entre ambos, falló prohibiendo a Velazquez que en lo sucesivo se mezclara en los asuntos de la Nueva España.

Bernal Diaz del Castillo, hace radicar en esos hechos y en la independencia que Cortés había logrado, la fundación del primer Municipio por un acto de suprema democracia, que sería el primero en el Nuevo Continente. En su obra Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, Bernal Díaz del Castillo comenta: "Fundada la Villa hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo; y este Montejo porque estaba muy bien con Cortés, por metello en los primeros y principal, le mando nombrar alcalde; y los regidores dejellos he de escribir, porque no hace el caso que la villa nombre algunos y dire como se puso una picota en la plaza, y fuera de la villa una horca y señalamos capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristobal de Olid, alguacil mayor a Juan de Escalante y tesorero a Gonzalo Mejia, y contador a Alfonso de Avila y alferes a Hulano Corral".

Las Causas que determinaron la fundación del primer Ayuntamiento en la Nueva España son sustentadas por:

A) Esquivel y Obregon quien señala que el municipio surge como

consecuencia de la legislación vigente en España y que era la que regulaba los actos de Cortés.

b) Bernal Díaz del Castillo quien hace radicar el establecimiento del primer Municipio en México, en el hecho de que Cortés había logrado su independencia del poder del entonces gobernador de Cuba y deseaba fundar un regimen en el cual toda su autoridad se manifestara.

c) Gelpi Ferro, quien afirma que el Municipio se estructura en México como consecuencia del proceso de colonización que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la Península Ibérica.

El segundo municipio en nuestro país, es el de Tepeaca, Puebla, la fundación de León, luego Coyoacán, y así sucesivamente fué difundiendo esta forma de organización en todo el territorio nacional. En la etapa de organización tenemos como legislación aplicable las "Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias" de Felipe II en que se disponía la estructura municipal, asimismo eran señaladas las facultades de los adelantados o gobernadores y la determinación de las reglas a observar en el trazo y disposición ornamental urbana de las nuevas poblaciones.

Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores.

El México colonial fué dividido en reinos y gobernantes, y cada uno de aquéllos y de estos se subdividía en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades.

La organización indígena que antecedió a la conquista fué retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. Como antes siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en vez de entregarlo al imperio azteca lo daban a los españoles.

En todas las cabeceras debia implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana.

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rapidamente, pues su creacion fue una garantia de la institucionalización de poderío español sobre los pueblos indígenas. La sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y cabildos de indígenas, que aunque iguales en su organización general, existían entre ellos diferencias particulares de gran importancia.

Los cabildos indígenas: unicamente debian tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de la comunidad no reconocían autoridad a los españoles. El número de funcionarios variaba según la importancia de las localidades. Además, los puestos de

los funcionarios de los pueblos indígenas no eran vendibles, sino que eran por elección, las cuales se hacían anualmente en presencia del cura.

Los funcionarios de los ayuntamientos tenían la obligación:

1. De recaudar y entregar los tributos a los españoles;
2. Distribuir la mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, y
3. Cooperar en el proceso de evangelización.

Tenían jurisdicción en el pueblo y estaba limitada a inquirir los delitos y aprehender a los delincuentes llevarlos a la cárcel del pueblo de españoles del distrito. Con el paso del tiempo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos indígenas.

Los cabildos españoles, en los primeros años de la conquista gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona de España, y por otro, el poder de los conquistadores como responsables directos de las expediciones en tierra novohispana, permitieron por un tiempo corto esa independencia. Sin embargo, esto no se prolongó por mucho tiempo, pues los cabildos fueron considerados como partes constitutivas de la Corona de Castilla, y la intervención de la monarquía española en los asuntos de sus colonias se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización.

A diferencia de España, donde existían cabildos abiertos, es decir, con convocación y concurrencia de todo el pueblo del lugar, en la Nueva España, salvo el caso de Veracruz y de León, al fundarse la Villa, no se tenía noticias de que se haya celebrado algun otro cabildo abierto; el cabildo en la Nueva España era cerrado.

Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores. Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales; el cabildo era un tribunal de apelación aún de las propias decisiones de los alcaldes. Sin embargo, la Corona mandó constantemente a jueces especiales que limitaran las decisiones de dichos funcionarios municipales.

Respecto a los asuntos administrativos, el municipio debía encargarse del arreglo de la ciudad; del mejoramiento de las obras públicas; de la reglamentación de asuntos económicos; de la reglamentación de la política de abastos; de la recaudación de tributos locales; de la inspección de cárceles y hospitales; de la administración de terrenos públicos. El municipio era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El ayuntamiento estaba presidido por:

1. El corregidor, y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores.

2. Un alférez real,
3. Un procurador general,
4. Un alguacil mayor,
5. Un síndico y otros cargos dependientes del cabildo, como eran: los diputados de los pobres y los diputados de propios, que fiscalizaban los fondos,
6. El obrero mayor
7. Los diputados de policía,
9. Los de alhóndiga y posito,
10. El contador,
11. Un mayordomo
12. Dos regidores llamados fieles ejecutores,
13. Un fiel encargado de marcar los pesos
14. Un veedor del matadero (inspector del rastro).

Todos estos funcionarios atendían las funciones ordinarias de la competencia del cabildo y este, en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario.

En lo que se refiere a la forma de elección de los cabildos españoles, inicialmente los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonobraban representantes del ayuntamiento.

A mediados del siglo XVI, por disposición de España, se estableció que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento para la Corona, esto debido a que por cédula de la reina Juana, de 15 de octubre de 1552, el

cargo de regidor debia ser vendible y renunciable en otra persona; pero si moria sin hacerlo, revertiría el empleo a la Corona y esta procedía a venderlo de nuevo.

Esta disposición no fué observada y asi tuvo que surgir una orden del rey Felipe II, el 30 de junio de 1620, donde dispuso:

"En todas las ciudades, villas y lugares de españoles de todas las indias y sus islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma, y que en todas partes donde pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por término de treinta días, y vendan en cada lugar los que estuviese ordenado que haya y pareciere conveniente, rematandolos en justo valor conforme las ordenes dadas al respecto a los demas oficios vendibles; y los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convengan teniendo en consideración a que, donde fuere posible, se beneficien y los ejerzan descubridores o pobladores o sus descendientes".

Tambien eran oficios vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, los de escribano de cabildo, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores; unicamente los alcaldes ordinarios eran elegidos por elección popular.

Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios en la administración hacendaria; de la falta de organización administrativa

la reducción total de la independencia municipal. Después de estas reformas se constituyeron doce Intendencias, cuya regulación se asentaba en la "Ordenanza de Intendentes" y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el Virrey, los Intendentes y los Gobernadores.

La dependencia de los municipios en relación con la autoridad central se agravó, pues el rey de España dispuso en 1767 el establecimiento en la ciudad de México de una contaduría general que llevara el control de todas las municipalidades. En lo sucesivo se deterioró aún más la autonomía hacendaria en los municipios, pues dichos intendentes tuvieron como función el control de las cuentas municipales.

Durante casi todo el periodo colonial, el municipio estuvo subordinado al Estado español. Sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, el municipio tomó parte activa en el proceso político suscitado en aquel entonces. El grupo de criollos fué comprando una diversidad de puestos municipales y comenzó a manifestarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza, detentada por los peninsulares. Al finalizar el periodo colonial, los criollos, a la sombra del ayuntamiento conspiraron en favor de la independencia.

De esto se concluye que la colonización en América se realizó a través de la institución municipal.

Con el establecimiento del municipio se fué desarrollando el régimen colonial en todo el mundo. Como forma de organización social y política, el calpulli, fue desapareciendo poco a poco hasta que a mediados del siglo XVI sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno.

De tal forma, la producción económica de la Nueva España, estuvo siempre sujeta al control de la metrópoli. Esta fue la causa de que las actividades productivas se organizara en función de factores externos que determinaron la formación de regiones especializadas en la producción de ciertos bienes. La agricultura se amplió con la introducción de cultivos desconocidos hasta entonces en el continente americano.

El uso del arado y la rotación de cultivos influyeron también en la expansión agrícola, ya que ella permitió que se diera una cierta especialización de tierras que se localizaban sobre todo en la región central del territorio novohispano.

La Nueva España se caracterizó por ser una colonia minera más que industrial y agrícola. Los centros mineros mas importantes fueron Zacatecas, Guanajuato, Real del Monte, Taxco, Parral y Fresnillo.

El sistema político que rigió en la Nueva España fué:

1. Un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias;
2. Un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia;

3. Un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, y

4. Un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO SEGUNDO.

- (1). RENDON Huerta Barrera, Teresita. DERECHO MUNICIPAL.
Edit. Porrúa, S.A. Mexico, D.F., 1985 P.33
- (2). Idem P. 39.
- (3). Idem P.P. 52 y 53.
- (4). HERNANDEZ Gaona, Pedro Emiliano, DERECHO MUNICIPAL.
Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto
de Investigaciones Jurídicas México, D.F., 1991 P. 11.
- (5). OCHOA Campos, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL.
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1979 P. 35.

SUMARIO

CAPITULO TERCERO.

TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

- 3.1. El Municipio en la Constitución de 1812.
- 3.2. El Decreto para la Libertad de la América Mexicana.
- 3.3. El Municipio en la Constitución de 1824.
- 3.4. Bases Constitucionales de 1835.
- 3.5. La Leyes Constitucionales de 1836.
- 3.6. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

CAPITULO TERCERO

TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO

3.1.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1812.

Después de los tres siglos del virreinato, el Municipio se encontraba en completa crisis, sus facultades eran muy limitadas y la autonomía les estaba vedada.

Para el año de 1808, empezaron a surgir ciertos brotes que hacen volver la atención hacia los Municipios; Los cabildos municipales, se levantaron en protesta por la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales, y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos.

El día 8 de Junio de 1808 llegó a México la noticia del motín de Aranjuez, cuya consecuencia fué la abdicación de Carlos I en favor de su hijo el príncipe de Asturias, quien recibió el nombre de Fernando VII. Se esperaba la notificación oficial para la proclamación del nuevo soberano, cuando el 14 de julio se tuvo el conocimiento de las renunciaciones en Bayona de los reyes de España en favor de Napoleón y del nombramiento de Murat como lugarteniente. La audiencia de México se reunió al día siguiente en su carácter de Real Acuerdo, bajo la presidencia del Virrey Iturrigaray y en la Gaceta del 16 del mismo mes dio a conocer, los documentos recibidos.

Mientras tanto el Ayuntamiento de la ciudad de México, integrado por criollos y con la representación de todo el reino, hizo

entrega a Iturrigaray de una exposición, que había elaborado el regidor Azcarate y apoyado por el síndico Don Francisco Primo de Verdad. La representación del Ayuntamiento fué transmitida por el Virrey a la Audiencia, la que se opuso a las pretensiones de los criollos.

El alzamiento del pueblo español en favor de Fernando y en contra de Napoleón, la Constitución de la Junta de Sevilla y después la de Asturias, durante seis meses, y particularmente en cuatro asambleas a que convocó el virrey, la antigua querrela entre españoles y criollos se exterioriza en una polémica de índole legalista, donde las leyes de Castilla que preveían la vacancia del trono tenían de trasfondo las doctrinas de Suárez, de Soto y de Molina acerca de la soberanía popular.

Un grupo de españoles encabezado por el hacendado Don Gabriel de Yerno se apoderó de la persona de Iturrigaray en la noche del 15 de Septiembre de aquel año de 1808 y apresó a los dirigentes criollos, entre ellos Azcarate, Verdad y el frayle limeño Melchor de Talamantes; al día siguiente la Audiencia reconoció por virrey a Don Pedro Garibay. Así terminó el intento legalista de los criollos de la capital para hacer la independencia bajo el nombre de Fernando VII, con apoyo en citas legales y doctrinarias deducidas de la tradición española.

Una vez iniciado el movimiento de independencia de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana. La Constitución de la Monarquía Española, conocida

también como Constitución de 1812 o Constitución de Cadiz, que se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de Septiembre de ese año en México por el entonces Virrey Francisco Javier Venegas. Dicha Constitución establecía la elección de diputados a las Cortes Ordinarias y en su acatamiento fueron integradas seis diputaciones provinciales en México, Nueva Galicia, Provincias Internas de Occidente, Provincias Internas de Oriente, San Luis Potosí y Yucatán. Posteriormente se creó la de Valladolid, que comprendía Guanajuato y Michoacán.

La Constitución de Cadiz, fue promovida por el sector liberal español, y constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del municipio, ya que trato de transformar y reestructurar el régimen municipal tanto en la península como en las colonias españolas.

En relación con el régimen municipal, la Constitución establecía la existencia de ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos; estos ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por jefe político donde lo hubiese y en su defecto por el alcalde.

El número de individuos que integraban el ayuntamiento era en proporción al número de habitantes, y se renovaban anualmente por el sistema de elección popular, por lo que los cargos ya no eran ni vitalicios ni vendibles; además, se establecía la no reelección.

El cuatro de Mayo de 1814, Fernando VII expidió un decreto que ordenaba la abrogación de la Constitución Gaditana, y que cobraría vigencia en México, en 1815 a través de la publicación oficial realizada por el Virrey Félix María Calleja. La consecuencia inmediata sería el restablecimiento del régimen colonial.

Esta Constitución de accidentada y breve vigencia, es hasta la fecha la que con mayor abundancia trata lo relativo al Municipio. Bajo el Título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", establece una serie de preceptos, que por su detalle, es necesario conocer y que se enuncian para mayor abundamiento:

"Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos por Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador Síndico y presididos por el Jefe Político donde hubiere y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre estos si hubiere dos.

"Artículo 310. Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no tengan y en que convengan lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o por su comarca llegue a mil almas y también se les señalará el término correspondiente.

"312. Los Alcaldes, Regidores, Procuradores y S^{ndicos}, se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

"313. Todos los años en el mes de Diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

"314. Los Electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, el Alcalde o Alcaldes, Regidores y Procurador o Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer su cargos el primero de Enero del siguiente año.

"Los Alcaldes se mudarán todos los años, los Regidores por mitad cada año y lo mismo los Procuradores Síndicos donde haya dos, si hubiera sólo uno, se mudará todos los años.

"316. El que hubiera ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita.

"317. Para ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años o con cinco años a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las Leyes determinarán las demás cualidades que deben tener estos empleados.

"318. No podrá ser Alcalde, Regidor ni Procurador Síndico, ningún empleado público con nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendido en esta regla los que sirven a las

Milicias Nacionales.

"319. Todos los empleados municipales referidos serán cargo concejil del que nadie podrá excusarse sin causa legal.

"320. Habrá un Secretario en cada Ayuntamiento elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los Fondos del Común.

"321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

- I. La Policía de Sanidad y Comunidad.
- II. Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.
- III. La Administración de los caudales de propios y arbitríos conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que lo nombren.
- IV. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirla a la Tesorería respectiva.
- V. Cuidar de todas las Escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del común.
- VI. Cuidar los Hospitales, Hospicios, Casas de Expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescribán.
- VII. Cuidar de las construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y de los montes y plantíos del Común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

VIII. Formar las Ordenanzas Municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial que las acompañará con su informe.

IX. Promover la Agricultura, la Industria y el Comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficioso.

Otros artículos que contuviéron providencias sobre la vida Municipal del cuerpo de Leyes indicado lo son el 311, 322 y 323.

Conforme a la "Institución para el Gobierno Económico-Político de las Provincias", fechado el 23 de Junio de 1813, los jefes políticos tenían las siguientes atribuciones:

Como autoridad superior dentro de cada provincia, cuidaban de la tranquilidad pública, del orden, de la seguridad de las personas y sus bienes, de la ejecución de las leyes y ordenamientos de gobierno, y en general, de todo lo concerniente a las funciones gubernativas. Podrían ejecutar, en dicha via, las penas impuestas por los reglamentos de policía y por los bandos de buen gobierno y además calificar y exigir multas a los infractores del orden público.

Los jefes políticos residían en las capitales de sus respectivas provincias y en caso de vacante, el intendente hacia sus veces. Presidían sin voto, el ayuntamiento de la capital de su provincia y sus subalternos, presidían a su vez los ayuntamientos de los

pueblos donde residieran. En caso de no asistencia de unos y otros, presidían los alcaldes.

Los jefes políticos eran el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores. Tenían facultades además, para detener a los que sorprendieran infraganti delito. Calificaban las elecciones de los ayuntamientos, entendían de bagajes y bastimientos suficientes para sus provincias, de estadística en materia de registro civil, y se encargaban de la promulgación y publicación de las leyes.

En materia de justicia según el reglamento de las audiencias, y juzgados de primera instancia de 9 de Octubre de 1812, se conservaron las audiencias de México y Guadalajara, pero sus facultades quedaron reducidas a lo puramente judicial, con exclusión absoluta de lo gubernativo.

Se crearon partidos judiciales a cargo de jueces de primera instancia, quedaron excluidos los corregimientos, tenencias de letras y alcaldías mayores de toda ingerencia en cuestiones de justicia y se previno a los mismos virreyes, que se limitaran al ejercicio de la jurisdicción militar.

Los jueces de partido fueron sustituidos en sus faltas por los alcaldes primeros. Se suprimieron todos los jueces privativos con excepción de los del fuero eclesiástico y militar. Los juzgados de hacienda y los tribunales de minería, continuaron funcionando.

Los alcaldes se convirtieron en meros jueces conciliadores y auxiliadores de los jueces de partido, con facultades en lo económico, gubernativo y de policía.

Se advierte que la institución del jefe político en la provincia de México fué con el intendente uno de los primeros antecedentes en la organización del Distrito Federal.

3.2.- EL DECRETO PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA.

Este texto supremo, también conocido como Constitución de Apatzingán, por haber sido sancionada el 22 de Octubre de 1814, en ese lugar, plasma los fundamentales principios de la ideología insurgente y que en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la Constitución española de 1812; Pero diverge radicalmente de ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un Gobierno propio independiente de España, como lo soñó Hidalgo.

"Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país. Mientras que la soberanía de la Nación forma un cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogaren." (1).

Al consumarse la independencia en 1821, se dió el Plan de Iguala, el cual reconoció la existencia de los ayuntamientos pero dejó subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cadiz.

Durante los primeros años del periodo independiente, la evolu-

ción de la institución municipal se vió afectada debido a que el estado de las finanzas públicas atravesaba por una situación crítica debido en parte a la fuga de capitales y a los problemas de la guerra que tenían semiparalizada la actividad económica y aumentó considerable a los gastos de la administración a causa del crecimiento de la burocracia, pero sobre todo por la necesidad de mantener en pie de guerra un gran ejercito.

Por otra parte, con su afán de popularidad Iturbide redujo y suprimió algunas de las contribuciones que prevalecían durante la época colonial, hecho que se tradujo en una importante disminución de las fuentes de ingresos.

3.3.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, obra del Congreso General Constituyente, establece la adopción del federalismo en su artículo 4, señalando: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal".

"Los diputados al primer Consituyente reunido en 1822 no representaban a entidades autonomas; ni siquiera las entidades de la América Central, que no habian pertenecido a Nueva España, mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias del virreinato, sino que previamente se declararon unidas al nuevo Estado unitario y después enviaron a sus representantes al Congreso." (2).

Fué el Acta Constitutiva el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados como entidades federativas.

Una vez adoptado el sistema federal paso por una grave crisis de anarquía. El Municipio natural y jurídicamente es anterior al Estado (Entidad Federativa) y que no es correcto hablar de una "descentralización por región", ni dada por el Estado-Federación, ni menos aún por la Entidad Federativa, como algunos tratadistas lo han venido sosteniendo.

Por lo que toca específicamente al Municipio, la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente, sin oponerse a ésta Constitución ni al Acta Constitutiva.

3.4.- BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.

En las Bases Constitucionales de 1835, se establecía de la siguiente manera la división territorial de la República: Departamentos y Juntas Departamentales, estas últimas de elección popular con facultades económicas municipales, electorales y legislativas. Pero este cuerpo de Leyes no hace ninguna otra alusión al Municipio.

3.5.- LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

En las Leyes Constitucionales de 1836, también conocida como Constitución de la República Mexicana de 1836, si hace alusión a la institución municipal y señalaba en sus artículos del 22 al 31, lo que a continuación se transcribe:

Art. 22. Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Art. 23. Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una Ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder; los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

Art. 24 Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del mismo pueblo.
- III. Mayor de veinticinco años.
- IV. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Art. 25 Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y

casa de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Art. 26. Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les carguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en ésta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Art. 27. Los jueces de paz, encargados también de la policía, serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto, y aprobados por el gobernador: durarán un año y podrán ser reelectos.

Art. 28. Para ser juez de paz, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del pueblo.
- III. Ser mayor de veinticinco años.

Art. 29. Estos jueces ejercerán, en sus pueblos, las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción en éstas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.

Art. 30. Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son concejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.

Art. 31. Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las excenciones de que gozarán los demás.

A diferencia de la Constitución de 1824, la de 1836 en la Sexta Ley Constitucional denominada "División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos" consagró constitucionalmente a los ayuntamientos, al disponer que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de

8,000. El número de alcaldes, regidores, y síndicos se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores.

La libertad municipal otorgada por la Constitución era muy relativa, pues los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

A través de las Leyes Constitucionales, el regimen centralista incorporó el Distrito Federal al Departamento de México, a partir de Febrero de 1837. Extinguido el Departamento de México conservó como su capital a la misma ciudad y dividió el territorio en distritos.

"El 17 de noviembre de 1845, la Asamblea Departamental de la República con fundamento en el artículo 134 de las Bases Orgánicas, dispuso que las ciudades, poblaciones, villas o comarcas que tuviesen por lo menos 4 mil habitantes tenían derecho a elegir Ayuntamientos. Se integraban los padrones con los datos censales de la parroquias; la elección era indirecta; la importancia de las Comarcas determinaba el número de los Cuerpos Municipales; el Ayuntamiento se componía de Múncipes y Síndicos, estos últimos ostentaban la representación jurídica del Ayuntamiento; la Asamblea Municipal era de carácter legislativo y consultivo. La función ejecutiva era desempeñada por el Alcalde. Esta estructura tiene gran similitud a la de la actualidad; pero es de hacerse notar que la diferencia más importante radica en que el Alcalde tenía obligación de reconocer la supremacía del Sub-prefecto quien podía deponerlo, incluso con la totalidad del Ayuntamiento cuando fuera conveniente, en razón de mandato expreso del Gober-

nador, oyendo la opinion de la Junta Departamental o siguiendo las normas que señalara el Gobierno Central." (3).

En el lapso del centralismo el Municipio se vió limitado en muchas acciones principalmente por esa marcada tendencia del Gobierno a revocar a través de la deposición, los acuerdos de los Ayuntamientos.

Por decreto del 22 de agosto de 1846 se reestableció el Distrito Federal y los Ayuntamientos, que volvieron a funcionar hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

3.6.- LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

La Constitución de 1857 tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla. Pese a que no se eleva el rango constitucional lo atinente al régimen del Municipio, es conveniente aclarar que el Constituyente hizo referencia al mismo. Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del Gral. Porfirio Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o canton. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instruidos por la Constitución de 1836, eran los agentes del gobierno central del Estado, cerca de la población de los distritos; No obedecían otras ordenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran a veces crueles e ilegales; su actuación se hace 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. Por primera vez encontraremos la idea del Municipio Libre en el Decreto que reformó la Constitución de 1857, en su artículo 109 que fué acogido como uno de los fundamentales postulados de la Revolución de 1910, al lado del principio de no reelección, y de los anhelos de tierra y trabajo.

Meses después entro en vigor la Constitución Política de 1857, que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal.

"Pero la constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales." (4).

Al efecto, dice: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales".

Por los artículos 40 y 41 reservaba a los Estados, la facultad de organizar su regimen interior.

Sin embargo, en el seno del constituyente se habia elevado la voz

del diputado Castillo Velasco, para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades, que en sus puntos más salientes decía:

1. Así como se reconoce la libertad "a las partes de la federación que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades".

2. En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: "Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado."

Además proponía que "todo el pueblo en la república debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas".

Lamentablemente, este atinado proyecto no fue incorporado a la Carta Constitucional de 1857.

Habiendo sido derrocado el General Don Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional. El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las Constituciones liberales. En una de las partes del Dictamen

se aludia al establecimiento del Municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende, del país.

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

I. Cada municipio sera 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, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que correponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los principios que se asentaban en el texto propuesto eran notoriamente contradictorios e incongruentes, pues se dejaba a cada Legislatura estatal el señalamiento de los ingresos, con lo que naturalmente se privaba al Municipio Libre de potestad tributaria. Así también la competencia que otorgaba a la suprema Corte de Justicia de la nación, para resolver los problemas hacendarios entre el Municipio y la Entidad Federativa, dio lugar a polémicas y confusiones.

De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO TERCERO.

- (1). México a través de los siglos. Tomo III.
- (2). TENA Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
Edit. Porrúa, México, D.F., 1958 P. 107.
- (3). RENDON Huerta Barrera, Teresita DERECHO MUNICIPAL.
Edit. Porrúa, México, D.F., 1985 P. 111.
- (4). OCHOA Campos, Moisés, LA REFORMA MUNICIPAL.
Edit. Porrúa, México, D.F., 1985 P. 253.

SUMARIO

CAPITULO CUARTO.

GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

4.1. Venustiano Carranza y la Autonomía Municipal.

4.2. El Artículo 115 en el Constituyente.

4.3. La Reforma Municipal y la Revolución.

CAPITULO CUARTO

GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

4.1.- VENUSTIANO CARRANZA Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

Es de notarse que en las Constituciones de 1824, 1836, 1843, 1847 y 1857, se observa que el municipio no habia tenido el suficiente interés por parte del Estado mexicano, en el siglo pasado. No es sino hasta el Congreso Constituyente de 1916 y 1917 cuando se elaboró el artículo 115 de la Constitución, el cual aborda la organización de los estados y de los municipios. Iniciada la vigencia de la Constitución de 1917, el primero de mayo de ese año, el municipio ocupa el situual más importante en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Venustiano Carranza fué un apasionado de la libertad municipal. Su clara visión política le llevó, en el Plan de Guadalupe del 26 de Marzo de 1913, a circunscribir por entonces la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta. Esta es la razón por la cual, en el Plan de Guadalupe, no figura postulado alguno de carácter social, ni mucho menos un programa concreto de reformas en que pudiesen encontrarse sus ideas relativas al Municipio. Carranza, por exigencias del momento, eludió todo peligro de divergencias que pudiesen suscitarse en torno a puntos ideológicos y así logro unificar las fuerzas hasta resolver el objetivo inmediato que, en 1913, era el derrumbe del régimen espurio de Huerta.

Pero tan pronto fué liquidado ese primer objetivo, el señor Carranza, en su mensaje ante la Convención de Generales que se reunió en el local de la Cámara de Diputados el 3 de Octubre de 1914, apuntó:

" Todos ustedes, Jefes del Ejercito Constitucionalista, discutirán el programa político del Gobierno Provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por los que tan esforzadamente hemos luchado ".(1).

Carranza cumplía así su ofrecimiento formulado al transcurso de la lucha por la legalidad. No solo restablecía con carácter transitorio las instituciones, sino que además sometía a discusión un programa de reformas, posible desde el momento en que la Revolución ocupaba victoriosamente la capital de la República.

Fue entonces, cuando abordó resueltamente el problema municipal. Ese 3 de octubre de 1914, el señor Carranza agregó en su mensaje: "Durante la campaña, todos los jefes del Ejercito convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideraran de urgente necesidad pública, antes del reestablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablo a los principales Jefes del Ejercito, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida

expresó: 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."

Agregó, "Que los municipios, por causa de utilidad pública, expropian, 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..."

"Con esto Carranza demostraba una vez mas su especial preocupación por el problema municipal. Siempre insistió en el y por ello puede darsele legitimamente el título de Apostol del Municipio Libre." (2).

Sabemos la suerte que corrió la Convención Militar, el aplazamiento de sus trabajos y su traslado a la ciudad de Aguascalientes. No obstante, tales escollos no fueron suficientes para impedir que el Gobierno Constitucionalista llevase a cabo su anhelado programa de reformas político sociales. Por ello, el 12 de diciembre de 1914, encontrandose en Veracruz donde instaló el gobierno con todo su Gabinete, el señor Carranza expidió un decreto con "Adiciones al Plan de Guadalupe".

Dicho decreto de adiciones, en el artículo 2o, decía que: "El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha de 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.

De inmediato, se puso manos a la obra y la Sección de Legislación Social preparo los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe. Estos fueron en número de 19, figurando entre ellos, 5 sobre asuntos municipales:

1. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio libre.
2. Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
3. Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.
4. Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
5. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

De los 19 proyectos, el primero era sobre el Municipio Libre. Entre los decretos dictados en Veracruz, llevó el número 7 el que reformaba el Plan de Guadalupe y el número 8, el relativo a la libertad municipal, que se expidió en 26 de diciembre de 1914. Este Decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115

Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios, la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los Prefectos y Jefes Políticos. El Decreto expedido en Veracruz 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."

El licenciado Florencio Barrera Fuentes, en su tesis "Historia y Destino del Municipio en México", comenta a este respecto que el decreto expedido por Carranza "satisfacía las necesidades del momento y sustituía transitoriamente la falta de una legislación municipal, pero fundamentalmente, enunció por primera vez un principio revolucionario, el Municipio Libre, que se debate todavía en nuestro tiempo".

En el mensaje y proyecto de Constitución fechados el 10. de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, Venustiano Carranza decia:

"El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no solo dara libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayendose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que permitiran cumplir su cometido de una manera bastante aceptable." (3).

La propuesta de redacción de Carranza, para el artículo 115 del proyecto señalaba:

"Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado. El ejecutivo y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto

a la Constitución de 1857, era la relativa al establecimiento del municipio libre como la base de la administración política y municipal de los estados del país.

Se señala que el proyecto de Venustiano Carranza no contenía ninguna disposición sobre la hacienda municipal.

En la 52a. sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, la segunda comisión de Constitución se refirió por primera vez al tema de la hacienda pública municipal.

Los miembros de la segunda comisión de Constitución, Paulino Machorro Narvaez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, apuntaban en su dictamen que después de haber analizado las diversas iniciativas, y en su empeño por dejar sentados los principios en los que debía descansar la organización municipal, se inclinaron por proponer tres reglas: 1. La independencia del ayuntamiento; 2.- La formación de su hacienda. Señalaban que también debía ser independiente, y 3. Otorgaban personalidad jurídica para que el municipio pudiera contratar, adquirir y defenderse.

Conciente la comisión de que en el tiempo tan largo en que habían permanecido en el olvido los municipios, y sobre todo en los primeros años, estos podían ser víctimas de ataques de autoridades más poderosas, estimo la necesidad de protegerlos por medio de las tres reglas anteriores elevándolas a la categoría de disposiciones constitucionales, condición sine qua non de vida, independencia y eficacia para el municipio.

Con base en lo anterior, la comisión presentó a la asamblea constituyente el siguiente proyecto del artículo 115 constitucional:

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

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado;

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

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 en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

En la 59a. sesión ordinaria celebrada el 24 de enero de 1917 se suscitó el debate en torno a como debía administrar el municipio su hacienda; algunos de los que intervinieron en ese debate fueron: Josafat Márquez, Hilario Medina, Heriberto Jara, Martínez de Escobar, Cepeda Medrano, Reynoso, Alvarez y Andrade.

En la 60a. sesión ordinaria, celebrada la noche del miércoles 24 de enero de 1917, continuó el debate sobre el artículo 115. Los oradores fueron: Lizardi, Bojorges, Calderón, Hilario Medina. Jara, Rodríguez González, Palavicini, Ramírez Villarreal, Terrones, González Galindo, Recio, Pintado Sánchez, Chapa y Bravo Izquierdo.

En la 61a. sesión, celebrada el 25 de enero de 1917, la segunda comisión de Constitución presentó modificado el último párrafo del artículo 115 en la siguiente forma "Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de el o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección". Los diputados que intervinieron en esta sesión fueron: González, Medina, Bojorges, De Los Santos, Cravioto y López Lira.

Los diputados Chapa y Cravioto propusieron que se votara el Artículo 115. pero que se separara la fracción II, para discutirla más ampliamente después. En esta sesión se aprobó el artículo 115, con 148 votos a favor y 26 en contra.

En la 62a. sesión ordinaria, celebrada la noche del jueves 25 de enero de 1917, se procedió a la votación de la fracción II del artículo 115, que decía:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos, y contribuirán a los gastos públicos del estado en la porción y término que se señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar los 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.

En la 66a. Sesión Ordinaria, efectuada el 29 de Enero de 1917, después de haber sido rechazado el proyecto, se presentaron dos votos particulares: el primero fué puesto a consideración de la asamblea constituyente por Paulino Machorro Narvaez y Arturo Méndez; el segundo fué formulado por Heriberto Jara e Hilario Medina. Este voto tenía como característica principal el haber corregido el dictamen presentado por la segunda Comisión de Constitución, conforme a las sugerencias hechas en los debates. Además ponderaba la protección de la libertad hacendaria del Municipio, eliminaba la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales y suprimía también la facultad de recaudar todas las contribuciones, a fin de que los estados no intervinieran en la vida Municipal; asimismo, se establecía que los Estados deberían auxiliar con un tanto a cada Municipio.

"Aun cuando los votos particulares de los diputados Jara, Medina, Machorro y Mendez contenían ciertas deficiencias como la de convertir a los municipios en simples particulares de los rendimientos de algunos tributos estatales, indudablemente otorgaban

una protección constitucional al desarrollo del municipio al asignarles fuentes exclusivas de ingresos en función de los servicios públicos fundamentales que deben satisfacer." (4).

En la sesión permanente de 29, 30 y 31 de enero de 1917, después de largos y acalorados debates, la asamblea constituyente no había podido aprobar la fracción 11 del artículo 115.

Conviene decir que el constituyente de Querétaro estaba conciente de la necesidad de proteger la autonomía financiera del municipio; sin embargo, las posturas de los diputados que participaron en los debates muestran dos puntos de vista distintos bien definidos;

"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 sus necesidades".

El planteamiento anterior entregó a los estados el destino económico de los municipios, por lo que nunca pudieron ser auténticamente libres.

Se debe apuntar que el temor de Heriberto Jara se hizo realidad, pues la fórmula propuesta por Ugarte para lograr la autonomía municipal solo quedó reducida a un bello capítulo de la Constitución, debido a que no fué llevada a la práctica.

4.2.- EL ARTICULO 115 EN EL CONSTITUYENTE.

El texto original aprobado por el Constituyente de 1917 fué el siguiente:

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

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado;

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

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

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las

prohibiciones del artículo 83.

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

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

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. ya se verá las modificaciones que ha venido sufriendo el precepto en comento y se enunciará su contenido actual.

4.3.- LA REFORMA MUNICIPAL Y LA REVOLUCION.

El decreto número 8 expedido en Veracruz por el señor Carranza el 26 de diciembre de 1914, inicio la reforma municipal de la Revolución.

Quizas carente de forma conforme al texto constitucional vigente, lo significativo es que, para Carranza, la medida de mayor urgencia haya sido la relativa al régimen municipal, al que consagró su primer decreto reformista.

Ya durante su vida Constitucional, el artículo 115 de la carta magna ha sufrido las siguientes reformas:

a) La primera reforma.

Esta se realizó el 20 de agosto de 1928. En esta reforma se reducía el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete diputados para estados con una población menor de 400,000 habitantes y nueve diputados para los estados que excedieran de 800,00 habitantes. Es de hacer notar que esta reforma no se refería a los municipios.

b) La segunda reforma.

Se dió el 29 de abril de 1933. Aquí se estableció la elección directa de los gobernadores de los estados, de las legislaturas de los estados. En este punto tampoco se habla de los municipios.

c) La tercera reforma.

Tuvo verificativo el 8 de enero de 1943, y se refería a que los gobernadores de los Estados durarían en su encargo seis años. En ésta reforma no se hace alusión al municipio.

d) La cuarta reforma.

Se dió el 12 de Febrero de 1947. En este punto el presidente Miguel Alemán, apuntaba que era necesario la participación de la mujer en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros del ayuntamiento, tanto para elegir a los municipes o regidores como para ser nombrada para estos cargos. A partir de esta reforma se empezó a tomar en cuenta a los municipios.

e) La quinta reforma.

Ocurrió el 17 de octubre de 1953. Por medio de esta reforma se derogó lo relativo al voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales. El motivo de esta reforma era que se incorporaba al artículo 34 constitucional la plena capacidad ciudadana a la mujer, para que participara en las actividades político-electorales del país.

Es conveniente señalar que las legislaturas de los estados se habían negado a incorporar en la Constitución local y leyes electorales de los estados el precepto que diera eficacia a la fracción I del artículo 115 constitucional, en lo relativo al voto de la mujer en las elecciones municipales.

f) La sexta reforma.

De 6 de Febrero de 1976, tuvo como propósito establecer las normas para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbación, para que estos, a través de la acción concertada de la Federación y de los estados, pudieran integrarse a un desarrollo socioeconómico armónico del país y pueda atacarse la insuficiencia de servicios en el ámbito de sus competencias, a través de acuerdos con la Federación.

g) La séptima reforma.

Esta se dió el 6 de diciembre de 1977, y consistió en introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios que tuvieran una

población de trescientos mil o más habitantes.

h) La octava reforma.

Tuvo verificativo el 3 de febrero de 1983, y trato de asegurar al municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno.

En la exposición de motivos el Ejecutivo Federal reconocía la tendencia centralizadora por parte de la Federación y los estados hacia el municipio, privándolo de la capacidad y recursos para desarrollarse en todos sus sentidos, por lo que había llegado el momento de revertir la tendencia a concentrar todo.

El Ejecutivo Federal argumentó en ese entonces "Estamos conscientes que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta situación: el gobierno directo de la comunidad básica.

La reforma trato de que los municipios pudieran establecer las bases sobre las cuales pudieran integrar su patrimonio y poder conseguir la independencia económica.

La hacienda municipal consagrada en su nueva fracción IV fue la aspiración de los constituyentes de 1917; con esta reforma se penso en un avance financiero a los municipios.

La reforma sienta las bases para una transformación y fortalecimiento de la vida municipal.

i) La novena reforma.

En la iniciativa presidencial enviada al Consituyente Permanente en diciembre de 1986, se planteó una reforma al artículo 115 constitucional con objeto de perfeccionar el orden jurídico.

La propuesta consistía en una reubicación de los artículos 46, 115 y 116 de la Constitución.

Por un lado, el artículo 46 se refería a los estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites; y por el otro lado, el artículo 116 contenía la sanción que el Congreso de la Unión debía dar a los convenios amistosos a través de los cuales los estados arreglarían entre sí conflictos de límites.

Al ser coincidentes, la iniciativa planteó que el artículo 116 pasará a unirse al 46 constitucional.

Para el artículo 115 se proponía que se establecieran únicamente las bases generales de organización municipal.

Mientras que para el artículo 116 se planteaba por la iniciativa que recogiera las normas generales de organización de las entidades federativas.

Por lo anterior, fue necesario derogar las fracciones IX y X del artículo 115.

Sin embargo, se estimo conveniente modificar la fracción VII, para insertar que "las leyes de los estados introducirán el

principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

Asimismo, se penso que se debería unir a esta fracción VIII lo referente a la cuestión de las relaciones de trabajo entre los municipios y los trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas y los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución.

Es importante señalar que la esencia del artículo 115 constitucional no se alteró con ésta reforma.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO CUARTO.

- (1). OCHOA Campos, Moisés, REFORMA MUNICIPAL.
Edit. Porrúa, México, D.F., 1985 P.317.
- (2). Idém P. 318.
- (3). HERNANDEZ Gaona Pedro, Emiliano. DERECHO MUNICIPAL.
Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de In-
vestigaciones Jurídicas, México, D.F. 1991 P. 25 y 26.
- (4). Idém P.30.

SUMARIO

CAPITULO QUINTO.

ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. ANALISIS.

- 5.1. Introducción.
- 5.2. La Personalidad Jurídica del Municipio.
- 5.3. La Hacienda Municipal.
- 5.4. La Autonomía del Municipio.

CAPITULO QUINTO

ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. ANALISIS

5.1.- INTRODUCCION.

Para la mejor comprensión y un desglose técnico-jurídico del contenido del sustento constitucional del Municipio se transcribe íntegro el texto del precepto constitucional en comento a efecto de resaltar 3 aspectos fundamentales y que son el objeto de estudio en este capítulo.

ARTICULO. 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 periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de

suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

En caso de declarar 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 celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos 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.

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). Mercados y Centrales de Abastos.
- e). Panteones.
- f). Rastro.
- g). Calle, Parques y Jardines.
- h). Seguridad Pública y Tránsito, e
- 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 legis-

laturas 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 mejoras 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 algunas de las funciones relacionadas con la administración de éstas 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.

Solo los bienes del dominio público de la federación, de los

Estados o de los Municipios estarán excentos 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 fórmular, 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, 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, expedirán 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 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 las Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

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 ésta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. (Derogada)

X. (Derogada).

Se infiere del texto transcrito que:

El Artículo 115 de la Constitución, estructura la organización municipal del país, a mas de reglamentar algunos otros puntos referentes a los estados de la Federación. Los principios rectores del precepto que comentamos, son historicamente: a) supresión de jefaturas políticas; b) el reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos; y c) el otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

En este orden de ideas, el artículo 115 Constitucional establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la

base del sistema democrático mexicano. En este sentido 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 de convivencia.

5.2.- LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO.

Uno de los grandes aportes de los constituyentes de 1916-1917 fué el relativo al establecimiento del Municipio Libre como base de la Administración Política y Municipal de los Estados. Tres reglas medulares se observaron durante ese tiempo para la conformación del Artículo 115: la primera era la relativa a la independencia de los Ayuntamientos; la segunda a la formación de la Hacienda Municipal, y la tercera al otorgamiento de personalidad jurídica; Personalidad Jurídica, a fin de que pudieran contratar, adquirir, defenderse. El derecho le otorga personalidad jurídica al Municipio para que pueda adquirir derechos y obligaciones, en relaciones de diversa naturaleza.

El doctor Ignacio Burgoa eminente constitucionalista, apunta que la expresión "los Municipios serán investidos de personalidad jurídica", debe de interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino en cuanto que las mencionadas entidades tienen dicha personalidad por ministerio de la Constitución Federal, sin que tal personalidad se las atribuya a posteriores por las legislaciones particulares en cada estado. (1)

Con la reforma de 1983, en el párrafo primero de la fracción II

se estableció que " Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y regularán su patrimonio conforme a la ley". Sufrió una modificación de verbo, pues el anterior era "serán y fué sustituido por el de estarán". (2)

Debe considerarse a la persona jurídica, como un sujeto de Derecho patrimonial creado artificialmente por la autoridad con el objeto de facilitar a las asociaciones de individuos, consideradas convenientes al bien público, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones inherentes a su finalidad específica.

La personalidad jurídica es, "la capacidad de una persona jurídica reconocida por el Derecho, para ser sujeto de imputación de las consecuencias del sistema normativo".

Los atributos del Municipio como persona jurídica de existencia natural son: 1.- Capacidad, 2.- Estado Civil, 3.- Nombre, 4.- Domicilio y 5.- Patrimonio.

A manera de explicar lo anterior, debe señalarse como:

Nombre: Es la palabra o conjunto de palabras que se emplea para indentificar y diferenciar a un Municipio de los demás va seguido de la abreviatura de la Entidad Federativa en que está circunscrito geográfica y jurídicamente.

Estado Civil: En los Municipio se clasifica en político familiar

e individual. El Municipio solo puede tener un estado civil político; esto es, puede ser nacional o extranjero.

Domicilio: En cuanto a este aspecto, sería equiparable a la ubicación geográfico-espacial del Municipio.

Capacidad: Es la aptitud para ser titular de derechos y sujeto de obligaciones, y como ya se ha dicho, si la tiene el Municipio, aún cuando en algunos casos esté restringida.

Patrimonio: Es el "Conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal que acumulado el Estado y que posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica".

Esta integrado por: A) Bienes del Dominio Público. B) Bienes del Dominio Privado. C) Ingresos del carácter fiscal y extrafiscal.

A). Los bienes del Dominio Público son aquellos que reúnen las características de imprescriptibles, inembargables e inalienables y tienen las siguientes características.

1) Por su propia naturaleza y que no son susceptibles de apro-

piación directa.

- 2) Por la finalidad a que se destinen
- 3) Por disposición legal.
- 4) Por esta afectos a la prestación de un servicio público.
- 5) Por su interés intrínseco.

B). Los bienes del Dominio Privado, se consideran como inembargables, imprescriptibles y alienables. Nuestro orden jurídico prevé que deberá recabarse, en su caso, la autorización de la Legislatura Local para la transmisión del dominio.

C). Los ingresos de carácter fiscal son todos aquellos que derivan del ejercicio de la competencia tributaria municipal, y que son establecidos en la legislación impositiva, a favor de las entidades municipales.

Los Ingresos extrafiscales son las cantidades o bienes que recibe el Municipio, que no son de naturaleza fiscal.

Ya antes se anotó lo relativo a que el Municipio como nivel de Gobierno es equiparable a el Estado, en el momento de entrar a el Estudio de la personalidad jurídica del Municipio debe señalarse lo siguiente:

1.- El Municipio es una realidad social, a la que corresponde una realidad jurídica, que consiste en ser una persona jurídica colectiva de Derecho Público, capaz de ejercer derechos y cumplir obligaciones.

2.- Que esa personalidad jurídica surge en el momento en que el Estado (Municipio) es soberano e independiente.

3.- Que esa personalidad jurídica es de Derecho Público y que está consagrada en la Constitución, al establecer su entidad como Municipio libre, su forma de Gobierno, sus órganos de gobierno, su territorio y la competencia, así como su orden jurídico.

4.- Esa personalidad es de Derecho Público y es una sola y también una sola voluntad, que se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Municipio, en los diversos niveles de competencia que la propia Constitución ordena y que el Municipio, aún aceptando una limitación a su soberanía interna, cuando se regula por normas de Derecho Civil o algunas otras de Derecho Privado, no deja de ser nivel de Gobierno, ni de cumplir las finalidades que al mismo le corresponden.

"La personalidad jurídica del Municipio está reconocida en la Constitución en el Artículo 115, fracción II; en consecuencia, son personas jurídicas de Derecho Público, órganos político-administrativos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio." (3)

La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

5.3.- LA HACIENDA MUNICIPAL.

La actividad financiera del Estado tiene una significación económica, social y política.

En ese orden de ideas deben establecerse las diferencias conceptuales entre: hacienda, fisco y erario público.

El término Hacienda tiene su origen en el verbo latino *facere* aún cuando algunos tratadistas sostienen que deriva del árabe "Kase-na", que significa cámara del tesoro.

La connotación de hacienda es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento y que integran el haber de una comunidad.

El vocablo *fisco*, proviene del latín *fiscus*, que era la cesta de mimbre en la cual se guardaba el dinero en la época romana.

El concepto Erario se asimilaba al tesoro público o tesoro del Estado.

Así, la potestad tributaria llamada también poder tributario, poder fiscal, o poder de imposición, "es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones". Significa: "la facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se encuentren en su jurisdicción".

Con las consideraciones anteriores tenemos que el Artículo 115 Constitucional prevé el Régimen financiero y la libre administración de la hacienda municipal.

Para su formación habremos de remitirnos a que es obligación de los mexicanos, el contribuir para los gastos públicos del Municipio en que residan --según lo prescribe el artículo 31, Fracción IV de la Constitución Federal--, también lo es, que dichas contribuciones deben establecerse en ley, y reunir las condiciones de proporcionalidad y equidad. Pero la Hacienda no sólo son los ingresos de toda índole, sino también el patrimonio de los Municipios.

La Hacienda Pública Municipal en lato sensu debe integrarse con los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio, por los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones que en su favor establezcan las leyes. Los Congresos de los Estados sólo podrán fijar impuestos en favor de los municipios sobre ramas de tributación no gravadas en beneficios de los Gobiernos de los Estados.

La Hacienda Pública del Municipio está constituida por:

- I.- Los Ingresos que determinen las Leyes de la materia; y
- II.- Los Ingresos que adquiera por subsidios, participaciones, legados, donaciones o cualesquiera otra causa.

Toda Ley de Ingresos es anual y en ella se consignan solamente

las tasas o valores de los conceptos del ingreso.

"Otra definición de hacienda Municipal es que tal concepto es entendido como el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un Ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad." (4)

La Hacienda Pública Municipal para otros tratadistas esta formada por:

- 1.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio;
- 2.- Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos;
- 3.- Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;
- 4.- Los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos;
- 5.- Los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la Federación que se encuentren en los terrenos de los municipios, en los términos y proporciones que les asignen las leyes o convenios relativos;

6.- Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, en los términos y demás gravámenes de la Federación y de los Estados;

7.- Las utilidades de las empresas paramunicipales que se crean dentro de los ámbitos de competencia de los Ayuntamientos;

8.- Las tasas adicionales que en su caso fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados sobre impuestos federales y estatales;

9.- Por los capitales y créditos en favor del municipio, y;

10.- Por las donaciones, herencias y legados que reciban los Municipios.

Los recursos municipales: Son aquellos fondos monetarios con que cuenta un Ayuntamiento y los ingresos que tiene derecho a recibir de un ejercicio determinado.

Estos recursos municipales sirven para cubrir los fines económicos y sociales de la comunidad, así como para asegurar su propio sostenimiento.

Los Instrumentos del municipio para conseguir recursos son:

1. La Constitución, en el artículo 115, fracción IV, y las legislaciones de los estados que establecen la facultad del municipio

de recaudación de ingresos (impuestos, derechos, y contribuciones).

2. El Municipio tiene la facultad de administrar libremente su patrimonio. Ahora bien, solo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados y de los municipios estarán exentos de contribuciones; pero los municipios podrán aprovecharlos para producir ingresos.

3. El Municipio puede percibir ingresos a través de las participaciones que hace la Federación, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados.

4. El aplicar sanciones a los ciudadanos por incumplimiento de alguna disposición hace que el Municipio capte ingresos.

5. Un medio por el cual el Municipio puede recaudar bienes o ingresos de los particulares u organismos públicos es a través de cualquier acto jurídico; por ejemplo: las donaciones (acto emanado de la voluntad del particular).

6. Como persona moral, el municipio puede ser sujeto de crédito en las instituciones financieras (el crédito puede ser un recurso municipal).

Los Fines de los recursos municipales pueden ser considerandos desde dos puntos de vista:

Primero. Un fin financiero, que viene a ser un medio de ingresos para financiar el gasto público municipal.

Segundo. Una finalidad de instrumento de intervención.

El Municipio tiene dos maneras de conseguir ingresos: por medios ordinarios y extraordinarios.

Los ingresos ordinarios vienen a ser la manera más normal de que cuenta el municipio para allegarse capital, y de esta forma cumplir con sus objetivos; pero siempre de acuerdo con lo que dicte la legislatura del estado.

Los ingresos ordinarios son: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, accesorios, y participaciones.

1. Los impuestos surgen del ejercicio de las atribuciones fiscales que la legislación otorga al municipio. Es posible afirmar que los impuestos son una obligación constitucional y la cuota que se debe establecer siempre debe ser proporcional y equitativa.

Los impuestos municipales se pueden aplicar a la propiedad inmobiliaria; al fraccionamiento y división de la propiedad inmobiliaria; al cambio en el valor de los inmuebles; a las tasas adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria; a diversiones y espectáculos; a remates no judiciales, loterías y sorteos; a anuncios, propaganda y publicidad comercial, y a juegos permitidos.

2. Los derechos son las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, así como el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del municipio.

Son derechos: las certificaciones; las legalizaciones; las constancias; la expedición de copias de documentos; las licencias, registros y refrendos; los rastros; las construcciones; los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, seguridad pública, estacionamientos; mercados; arrastre de vehículos.

3. Los productos constituyen las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Los ingresos por producto son: la enajenación, la renta o explotación de bienes muebles propiedad del municipio; la venta de bienes mostrencos; el arrendamiento de espacios en los mercados y autorización para ocupar sitios en la vía pública; el uso de cementerios; y el uso de rastro municipal.

4. Los aprovechamientos están formados por los ingresos que perciben el Estado por funciones de derecho público, distinto de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los aprovechamientos vienen a ser los créditos que pueden solicitar el municipio a una institución financiera.

Los aprovechamientos pueden provenir de tres fuentes:

Primero. Son los que provienen de la imposición de sanciones a los particulares por parte del municipio, y pueden ser: sanciones fiscales o sanciones administrativas;

Segundo. Los créditos que pueden solicitar el municipio a una institución financiera, y;

Tercero. Los subsidios y transferencias.

5. Los accesorios son ingresos que tienen la misma naturaleza que las contribuciones y los derechos.

Los recargos; la multas; los intereses (indemnización que el contribuyente debe pagar al erario como compensación de los plazos que le fueron otorgados para cubrir el crédito fiscal); gastos de ejecución (pago que debe hacer el contribuyente a la autoridad fiscal municipal por gastos realizados al cobrarle las contribuciones que omitió pagar en su debido tiempo). y los rezagos (ingresos municipales cobrados por impuestos, derechos y productos correspondientes a ejercicio fiscales anteriores).

6. Las participaciones vienen a ser la coordinación fiscal del municipio con otros niveles de gobierno (federal o estatal), para recibir ingresos.

Los ingresos extraordinarios constituyen los recursos que el municipio obtiene de personas físicas o morales o bien a través de los niveles gubernamentales. Estos ingresos extraordinarios son: las contribuciones o las aportaciones de vecinos para obras públicas, los subsidios y las transferencias.

Los ingresos que la hacienda pública de los municipios, generalmente se obtienen por los siguientes conceptos:

Impuestos:

I. Del Predial:

- a) urbano;
- b) rústico;
- c) ejidal, Comunal.

II. Del impuesto sobre transmisiones de dominio de bienes inmuebles.

III. Impuestos Adicionales.

IV. Del impuesto sobre instrumentos públicos o privados.

V. Del impuesto sobre lotes baldíos sin bardear o falta de banquetas.

VI. Del impuesto sobre rifas, concursos, loterías y sorteos.

Derechos:

- I. Por ocupación de la vía pública y servicios de mercados.
- II. Por alineamiento y demolición de fincas urbanas o rústicas.
- III. Por licencias de construcción, reparación o reestructuración de fincas.
- IV. Por numeración de fincas urbanas.
- V. Por servicios de alumbrado público.
- VI. Por abastecimiento de Agua Potable y Drenaje.
- VII. Por expedición, revalidación y canje de permisos o licencias
- VIII Por propaganda, promociones comerciales y anuncios de cualquier clase.
- IX. Por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas.
- X. Por registro de señales, marcas de herras y refrendo de patentes.
- XI. Por servicios de panteones.
- XII. Por servicios de abasto; y;
- XIII Por licencias para lotificación de terrenos y/o funcionamiento de fraccionamientos.

Contribuciones especiales:

- I. De aumento y mejoría de la propiedad; y;
- II. Aportación de mejoras.

Productos:

- I. Enajenación de bienes muebles e inmuebles del dominio privado pertenecientes al Municipio.

- II. Arrendamientos de bienes muebles e inmuebles del dominio privado pertenecientes al Municipio.
- III. Rendimiento e intereses de capital.
- IV. Explotación de cualquier naturaleza de los bienes y recursos propiedad del Municipio; y;

Participaciones:

Participaciones en ingresos Federales y Estatales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y de las disposiciones legales aplicables vigentes en el Estado.

Aprovechamientos:

- I. Gastos de ejecución.
- II. Recargos.
- III. Multas.
- IV. Reintegros.
- V. Donativos en favor del Municipio.
- VI. Indemnización por daños a los bienes Municipales; y;
- VII. Otros no especificados.

Ingresos extraordinarios:

- I. Créditos otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. o cualquier otra institución crediticia.
- II. Créditos otorgados por la Federación.
- III. Créditos otorgados por el Estado.
- IV. Créditos otorgados por particulares; y;
- V. Otras fuentes de financiamiento.

El gasto municipal o egreso es el desembolso o distribución que debe realizar un ayuntamiento en el ejercicio de sus atribuciones de administración pública.

El gasto Municipal encierra las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública y transferencias, que realiza la administración municipal; sus organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos adquiridos por el ayuntamiento para llevar a cabo sus funciones.

5.4.- LA AUTONOMIA DEL MUNICIPIO.

Como característica del Municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como de la administración local; y tiene trascendencias políticas y jurídicas, 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), principios reconocidos tanto por la Constitución federal como en la local.

Los Municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; Sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero por ello dejará de ser autonomía.

La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda 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.

La autonomía municipal, se considera como la facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, por lo que validamente se puede analizar en tres grandes apartados, a) autonomía política, b) autonomía financiera y c) autonomía administrativa.

A). LA AUTONOMIA POLITICA.

El anhelo revolucionario que situó al Municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el artículo 115, de la Constitución Federal al afirmar éste, en su primer párrafo, que los Estados adoptarán en 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. De aquí resulta, que la forma de gobierno obligatoria para los Estados es el Municipio Libre, sin que estos tengan la facultad de escoger otra forma de organización comunal interna.

Para el ejercicio de éste poder, debe dotarse al Municipio de un ámbito de competencia que solo de manera ilusoria o teórica tendrá si no surge de la soberanía a través de normas atributivas - sustantivas que lo hagan incidir en una parte del poder públi-

co, éste ámbito de competencia del poder Municipal es la facultad atributiva de darse su propio derecho.

La razón más fuerte para considerar la función legislativa del Municipio, es la participación que tiene los mismos en las iniciativas de la legislación Municipal y general del Estado, y que la mayoría de los Estados otorgan al Municipio la participación necesaria en las reformas de sus Constituciones, sean o no reformas de contenido Municipal. La fracción IV del artículo 56 de la Constitución del Estado de Guanajuato otorga a los Ayuntamientos, el derecho de iniciar leyes.

La fracción primera del artículo 115 fundamenta la libertad política del Municipio para elegir en forma popular y directa, el Ayuntamiento o titular de la administración Municipal. Destaca también ésta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado. El artículo 107 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato dice: "El Gobierno Municipal y el manejo y administración de los intereses de las poblaciones corresponden a los Ayuntamientos, los que en asuntos de su competencia no dependerán de ninguna otra autoridad. No habrá ninguna autoridad intermedia entre los ayuntamiento y el Gobierno del Estado."

Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del Municipio, encontramos que las reformas de 1983 a la Constitución Federal que establecieron, en la fracción primera del artículo 115, un procedimiento general, estricto y claro, al

que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender Ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

Resulta loable que actualmente a nivel Constitucional se establezca un procedimiento a seguir en éste tipo de eventualidades, que consiste fundamentalmente en que: Las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos o declarar que estos han desaparecido, o suspender a algunos de sus miembros; en el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la legislatura; sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes en el supuesto de que cumplidos éstos requisitos, el Congreso local declare desaparecidos los ayuntamientos, entraran en funciones los suplentes, en el caso de no ser así, las legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los Consejos Municipales para concluir los periodos respectivos.

Al efecto, la fracción XXIX del artículo 63 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, previene como facultad del Congreso por acuerdo de las dos terceras partes, suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que limitativamente la Ley prevenga, siempre y cuando los afectados hayan tenido la oportunidad de rendir pruebas y hacer los alegatos que les convengan.

Referente a la autonomía política del Municipio debe recalcar la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos Municipales. De acuerdo a la reforma del 6 de Diciembre de 1977, los Municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos. Ahora, las reformas de 1983 generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país, como lo dice la parte final del último párrafo de la fracción VIII del artículo en estudio. Es importante determinar que si bien la hipótesis legal determina que todos los Municipios del país tengan en sus ayuntamientos, representación proporcional de los partidos políticos en contenido, en la actualidad no todos los 2 377 Municipios cuentan con esta representación, ya sea porque en muchos no existe contienda política de varios partidos, o porque en otros la votación es tan exigua que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

B). LA AUTONOMIA FINANCIERA.

Se afirma, con razón que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía Municipal: política y administrativa. Este aspecto fué, sin duda, el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 Constitucional, porque no reglamenta adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros Municipios. Los problemas de los Municipios son principalmente de política y economía debido a la constante e indebida intromisión

de las autoridades locales en la integración y funcionamiento del Municipio y que los Gobiernos locales reducirían considerablemente los ingresos Municipales.

En el proyecto presentado por Carranza, la asamblea entera sin una sola discrepancia admitió que la autonomía Municipal que postulaba el proyecto en cuestión, carecía de un elemento que era indispensable: la autonomía financiera: Pero como asegurar el Municipio recursos propios y suficientes?. Este fué el problema que dividió y desorientó al Constituyente.

El primer dictamen relativo al 115 proponía como fracción II, la recaudación de todos los impuesto Estatales y Municipales por el Municipio, y la contribución a los gastos del Estado en la proporción señalada por la Legislatura, el nombramiento de inspectores por el Ejecutivo para percibir la parte correspondiente al Estado y vigilar la contabilidad del Municipio, y la resolución por la Suprema Corte de los conflictos hacendarios entre el estado y los Municipios.

Finalmente la asamblea en Sesión permanente de los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, aceptó la redacción del artículo de 88 votos contra 62 en los términos siguientes: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que en todo caso, serán suficientes para atender sus necesidades.

Por virtud de tal redacción, la libertad Municipal y su autonomía

financiera quedaron a merced de las legislaturas y del Ejecutivo del Estado, quienes por conveniencias políticas podrían aumentar o disminuir los recursos Municipales y consecuentemente la deseada autonomía Municipal quedó mermada económicamente, lo que originó que los ingresos que determinaban las legislaturas de los Estados frecuentemente no bastaran a los Municipios para cubrir sus necesidades más elementales.

La deficiente redacción original sobre la hacienda Municipal que aparecía en la fracción segunda del artículo 115, se ha subsanado con la actual fracción cuarta de éste precepto, al establecer en su favor una serie de renglones mínimos de contribución para los Municipios.

Estas reformas sin duda alguna revisten gran importancia en cuanto dotan al Municipio de mayores elementos para realizar las funciones que le competen, pero sobre todo porque vuelven a replantear el problema de la autonomía financiera Municipal, que por una grave falla del Constituyente no se adoptó en 1917.

El sistema de planeación democrática del desarrollo nacional a que se refiere el artículo 26 de la Constitución Federal, debe no solo recoger las "aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo" mediante "procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática", sino que esas aspiraciones, participaciones y consultas en lo que toca al Municipio y los Estados como parte del sector público, deben formar parte del

plan nacional de desarrollo y participar debidamente a su ejecución.

El artículo 115 establece que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cual el Estado administrará algunas de éstas contribuciones, siendo evidente que muchos Municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto éstas contribuciones.

La fracción IV del artículo 115 señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los Estados. Se establece, como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición Constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos Municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación; sucediendo frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los Municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran preferentes.

C). LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.

"Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas lo cual nos sirve didácticamente para apreciar este aspecto de la Autonomía Municipal.

La fracción segunda establece que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la Ley. La doctrina cataloga al Municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

Se precisa en la fracción segunda del 115, Constitucional que los Ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte del precepto en comentario, no adquieren el rango de leyes en sentido formal.

El Artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal vigente del Estado, establece como facultad de los Ayuntamientos la de expedir dentro de sus respectivas jurisdicciones, su reglamento interior, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y

disposiciones administrativas de observancia general de acuerdo con las bases que establece el Título Sexto Capítulo Unico de las bases normativas municipales.

El Presidente Municipal como responsable de la administración Pública Municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal, le corresponde como facultad y obligación cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos y las resoluciones del Ayuntamiento.

El propio artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal agrupa los reglamentos en tres grupos: "I.- Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento. II.- Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos y, III.- Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria."

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO QUINTO.

- (1). BURGOA Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
Edit. Porrúa, México, D.F. 1990, P. 901.
- (2). Idém. P. 901.
- (3). ACOSTA Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F., 1990,
P.P. 578 y 579.
- (4). HERNANDEZ Gaona Pedro Emiliano. DERECHO MUNICIPAL.
Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F. 1991. P. 59.

SUMARIO

CAPITULO SEXTO.

EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION PARTICULAR DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

6.1. Referencia del Título Octavo.

CAPITULO SEXTO

EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN PARTICULAR DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

6.1.- REFERENCIA DEL TITULO OCTAVO.

La exposición de éste capítulo consiste en conocer el marco jurídico del Municipio Libre dentro de la Constitución particular del Estado de Guanajuato, a efecto de profundizar en la forma en que el legislador guanajuatense interpretó el 115 de la Constitución federal, abriéndose al comentario algunos de los dispositivos de la Constitución local con el objeto de precisar el alcance que a su vez se traduce en el articulado de la Ley Orgánica Municipal y para ello, se transcribe íntegro el título octavo del ordenamiento señalado, observándose una amplitud mayor que permite hacer mas casuístico el actuar de la autoridad Municipal.

TITULO OCTAVO DEL MUNICIPIO LIBRE

CAPITULO PRIMERO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO

ARTICULO 106.- El Municipio Libre, base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa es una Institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio

propio, autónomo en su Gobierno Interior y libre en la administración de su Hacienda.

ARTICULO 107.- El Gobierno Municipal y el manejo y administración de los intereses de las poblaciones, corresponden a los Ayuntamientos, los que en asuntos de su competencia no dependerán de otra autoridad. No habrá ninguna autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado.

Comentario: lo destacable en éste capítulo es la definición legal que se hace del Municipio por parte del legislador local.

CAPITULO SEGUNDO.

DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

SECCION PRIMERA

DE LOS AYUNTAMIENTOS

ARTICULO 108.- Los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal y del número de Regidores y Síndicos que determine la Ley Orgánica, sin que el número total de Miembros que los integren sea mayor de quince ni menor de seis.

Por cada Regidor y Síndico Propietario, se elegirá un Suplente.

ARTICULO 109.- En todos los Municipios, los Ayuntamientos serán electos por votación popular directa, de acuerdo con las normas que establezca la Ley de la materia, de conformidad con las siguientes Bases:

I. El Presidente Municipal y los Síndicos de los Ayuntamientos serán electos conforme al Principio de Mayoría Relativa; y,

II. Los Regidores serán electos por el Principio de Representación Proporcional, de acuerdo con lo que señale la Ley respectiva.

Comentario: quizá solo baste el mencionar el cumplimiento que dió éste orden normativo al imperativo contenido en el artículo 115 de la Constitución federal mexicana de incorporar el principio de representación proporcional en cuanto a la elección de regidores, se refiere.

SECCION SEGUNDA

DE LOS TITULARES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

ARTICULO 110.- Para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor, se requiere:

I. Ser Ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y no haber sido condenado ejecutoriamente por delito grave del orden común;

II. Tener, por lo menos, veintiún años cumplidos al día de la elección; y,

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

Comentario: Estos requisitos Constitucionales de elegibilidad, debido a las consideraciones que oportunamente serán señaladas,

propondrán incluirse en el texto de la Ley Orgánica Municipal, dado el importante impacto que debe ceñirse con respecto a los requisitos mínimos que deben de reunir otros funcionarios y empleados de los Ayuntamientos que en la vida práctica, se vive en inobservancia.

ARTICULO 111.- No podrán ser Presidentes Municipales, Síndicos o Regidores:

I. Los militares en servicio activo o ciudadanos con mando de fuerzas en el Municipio donde deba efectuarse la elección, ni el Secretario y Tesorero del Ayuntamiento a no ser que se separen de sus cargos cuando menos con noventa días de anticipación al de la elección;

II. Los que sean Ministros de algún culto religioso; y,

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

ARTICULO 112.- Para ser Miembro de un Consejo Municipal deberán satisfacerse los mismos requisitos que señalan los artículos anteriores.

ARTICULO 113.- Los Presidentes Municipales, Regidores o Síndicos electos popularmente, durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectos para el mismo cargo en el periodo inmediato. Los Miembros de los Consejos Municipales no podrán ser electos para el periodo inmediato.

ARTICULO 114.- Ninguno de los Funcionarios Municipales mencionados en el artículo anterior, cuando hayan tenido el carácter de Propietarios, podrán ser electos para el periodo inmediato como Suplentes, pero éstos si podrán ser electos para el periodo inmediato como Propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

ARTICULO 115.- Ningún ciudadano puede renunciar ni excusarse de servir al cargo de Presidente, Síndico o Regidor, salvo por causa justificada, a juicio del Congreso del Estado, o de la Diputación Permanente, en su caso.

ARTICULO 116.- Los ciudadanos que hayan sido electos en los comicios, según la calificación que haga el Congreso del Estado o en su caso, los Miembros del Consejo Municipal que designe el mismo Congreso, se reunirán para iniciar sus actividades, el día primero de Enero del año en que empiece su ejercicio.

Comentario: Las mayores consideraciones habrán de señalarse en los subsecuentes capítulos de éste trabajo, ya que la intención de plasmar el texto íntegro de éste articulado, se empeña más que nada en tener idea general del panorama y que se tuvo por el legislador local en el momento de regular lo que al Municipio se refiere por lo que lo específico se tratará en el capítulo que corresponda.

SECCION TERCERA

DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO.

ARTICULO 117.- A los Ayuntamientos compete:

I. Expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general;

II. 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 construcción 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 Federal, expedirán los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

III. Prestar 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, Párques y Jardines;

- h). Seguridad Pública y Tránsito; y;
- i). Los demás que determine la Ley.

El Estado concurrirá con los Ayuntamientos en la prestación de los Servicios Públicos, cuando así fuere necesario y en los términos que disponga la Ley.

Los Ayuntamientos, con sujeción a la Ley, prestarán los Servicios Públicos en forma directa, asociada, descentralizada o concesionada;

IV. Formular y aprobar sus Tarifas de Abastos y de los Servicios Públicos;

V. Crear, en los términos de la Ley, Organismos Descentralizados y participar en Empresas Mixtas para la prestación de los Servicios Públicos Municipales;

VI. Formular y aprobar su Presupuesto de Egresos correspondiente al siguiente año fiscal, con base en sus ingresos disponibles;

VII. Planear y regular de manera conjunta y coordinada con la Federación, el Gobierno del Estado y los Gobiernos Municipales respectivos, el desarrollo de los Centros Urbanos, cuando dichos centros se encuentren situados en territorios municipales del Estado o de éste con otro vecino, de manera que forme o tienda a formar una continuidad demográfica, debiendo apegarse a la Ley Federal de la materia;

VIII. Formular los Planes de Desarrollo Municipal, de conformidad con lo dispuesto por ésta Constitución;

IX. La ejecución de todas las disposiciones relativas a la higiene urbana y la salubridad pública;

X. La realización de las funciones electorales, federales y estatales, de conformidad a las leyes de la materia; y,

XI. Las demás facultades y obligaciones que les señale la Ley.

Comentario: El contenido de éste Artículo, es fiel interpretación a lo dispuesto y ordenado en el artículo 115 del Código Político Mexicano, es el sustento que la Constitución Local hace a la competencia del Municipio libre y para ello toma en cuenta la autonomía administrativa con que está investido el Municipio.

CAPITULO TERCERO

DEL PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPAL.

ARTICULO 118.- Los bienes que conforman el Patrimonio Municipal, son:

- I. De dominio público; y,
- II. De dominio privado.

ARTICULO 119.- Son bienes de dominio público:

- I. Los de uso común.
- II. Los inmuebles destinados a un servicio público;
- III. Los inmuebles y muebles de valor histórico y cultural que le pertenezcan; y,
- IV. Los demás que señalen las Leyes.

ARTICULO 120.- Son bienes del dominio privado lo que ingresen a su patrimonio, no comprendidos en el artículo anterior.

ARTICULO 121.- 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 el Congreso establezca a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoría, 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 algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones y apoyos federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que determine el Congreso del Estado.

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

Las Leyes no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de Instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, del Estado o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Comentario: Es también objeto de un apartado especial de éste

trabajo el aspecto relacionado con el patrimonio Municipal dada la importancia superlativa con que el mismo debe ser tratado, por lo que conforme a lo dispuesto en la constitución local y en la Ley reglamentaria se expondrá la importancia del capítulo respectivo en la Ley Orgánica Municipal a efecto de incorporar algunas figuras jurídicas que en cuanto a la tenencia de tierra que en el mundo de facto se presentan obligandolo actualmente a utilizar o bien la analogía o la mayoría de razón ante la laguna jurídica existente.

trabajo el aspecto relacionado con el patrimonio Municipal dada la importancia superlativa con que el mismo debe ser tratado, por lo que conforme a lo dispuesto en la constitución local y en la Ley reglamentaria se expondrá la importancia del capítulo respectivo en la Ley Orgánica Municipal a efecto de incorporar algunas figuras jurídicas que en cuanto a la tenencia de tierra que en el mundo de facto se presentan obligandolo actualmente a utilizar o bien la analogía o la mayoría de razón ante la laguna jurídica existente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO SEXTO.

- (1). Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
LII LEGISLATURA. Publicada el 17 de Febrero de 1984,
en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

SUMARIO

CAPITULO SEPTIMO.

TITULO SEGUNDO DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL. ANALISIS DE LOS CAPITULOS QUE LO INTEGRAN.

- 7.1. Introducción.
- 7.2. Del Gobierno Municipal.
- 7.3. Del Funcionamiento del Ayuntamiento.
- 7.4. De las Atribuciones del Ayuntamiento.
- 7.5. Del Presidente Municipal.
- 7.6. Del Síndico.
- 7.7. De los Regidores.
- 7.8. Del Secretario.
- 7.9. Del Tesorero.
- 7.10. Del Delegado Municipal.
- 7.11. Del modo de suplir las faltas.

CAPITULO SEPTIMO.

TITULO SEGUNDO DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL. ANALISIS DE LOS CAPITULOS QUE LO INTEGRAN.

7.1. INTRODUCCION.

Es ya en el presente apartado de éste estudio donde entramos en la materia. Una vez dilucidados tópicos tales como la definición de la materia en cuanto a su naturaleza y su génesis; cumplida la expectativa no tanto de definir sino de entender con base en sus características jurídico-constitucionales acerca de lo que es el Municipio. Se ha recorrido de manera muy somera su evolución histórica tocando desde luego su origen y formación en las épocas históricas más relevantes en cuanto a las culturas más influyentes en su conjugación y su muy "Sui generis" praxis en nuestro país. Ha sido objeto el tratar también su desarrollo dentro de los máximos órdenes normativos que han tenido vigencia en el devenir histórico de nuestra Patria dando ello referencias de la concepción que sobre ésta institución jurídica se ha tenido.

Nuestra legislación aplicable en vigor, tuvo su sustento en movimientos político sociales de trascendencia superlativa que le dieron vida y se revisaron los pilares que sostienen el contenido del Artículo 115 Constitucional. Dentro de éste trascendental dispositivo constitucional se adentro un poco sobre conceptos como la personalidad jurídica, la hacienda y la autonomía del Municipio, de los cuales se ha de comprender la intención del constituyente originario de 1917.

Reduciendo nuestro campo de estudio, se ha hecho referencia a lo que preevé sobre el particular la Constitución Local para el Estado de Guanajuato. Ahora bien, en esta parte del trabajo, se hará la transcripción del contenido de la Ley Orgánica Municipal en vigor y se comentarán las adiciones, supresiones y/o reformas que en nuestra modesta concepción pueden permitir mejorar, adecuar y vigorizar dentro de un marco jurídico más acorde a la realidad, la vida del municipio ampliandose en cada caso particular la "ratio" de lo que se pretende.

7.2. DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

A continuación se reproduce el contenido del título segundo capítulo primero, con las observaciones que se señalan a efecto de adentrarnos en su análisis, incluyendose ya la propuesta que se hace por conducto de este trabajo en lo relativo a lo que es el Ayuntamiento, su composición, requisitos de elegibilidad y algunos otros conceptos municipalistas que la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato preeve.

LEY ORGANICA MUNICIPAL

TITULO SEGUNDO.

DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

CAPITULO PRIMERO

DEL AYUNTAMIENTO

ARTICULO 5.- El Gobierno Municipal, ordinariamente, estará cargo de un Ayuntamiento de elección popular.

COMENTARIO: los casos de excepción son tasados legalmente en

forma casuística vgr. los consejos municipales y otras figuras. Se propone el siguiente texto para el Artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para quedar como a continuación:

"El Gobierno Municipal, ordinariamente, estará a cargo de un Ayuntamiento elegido popularmente mediante sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos del Municipio, bajo el sistema electoral mixto de mayoría relativa respecto del Presidente Municipal y del o los Síndicos y de representación proporcional en lo que a los Regidores se refiere".

El motivo de adicionar el artículo se estima sano en cuanto que precisa con mayor amplitud consideraciones constitucionales en el cuerpo de la Ley y se es más acorde al imperativo señalado en el artículo 115 Constitucional respecto de la introducción del sistema de representación proporcional que asegura la pluralidad política en los Municipios.

ARTICULO 6.- Los Ayuntamientos seran integrados por un Presidente Municipal; un Síndico, excepción hecha de los de Guanajuato, Leon, Irapuato, Celaya y Salamanca, que tendran dos y el número de regidores que en seguida se expresan: Leon, Acambaro, Irapuato, Celaya, Guanajuato y Salamanca, doce; Allende, San Felipe, Dolores Hidalgo, Penjamo, Salvatierra, San Luis de la Paz, San Francisco del Rincon, Moroleon, Silao y Valle de Santiago, diez; y en todas las demás municipalidades, ocho.

ARTICULO 7.- Para ser miembro de un Ayuntamiento deberan reunirse los requisitos que establezca la Constitución Política del Estado.

COMENTARIO: Se propone una adición a este precepto aún cuando ambos ordenamientos mencionados son concordados para que diga:

"ARTICULO 7.- Para ser miembro de un Ayuntamiento deberán reunirse los requisitos que establezcan la Constitución Política del Estado y la Ley Electoral respectiva".

ARTICULO 8.- Cada Ayuntamiento tendrá un Secretario, un Tesorero y los demás funcionarios y empleados que señalen el Reglamento Interior y el Presupuesto de Egresos. El Secretario, el Tesorero y los demás funcionarios serán nombrados por el Ayuntamiento a mayoría absoluta de votos a propuesta del Presidente Municipal. Los empleados serán nombrados por el Presidente Municipal.

COMENTARIO: Aquí solo cabría señalar que debe definirse legalmente el concepto mayoría absoluta que en una sana interpretación lógica jurídica significa la mitad más de uno del total de quienes deben de votar.

ARTICULO 9.- El Ayuntamiento residirá en la cabecera del Municipio y solo por Decreto del Congreso del Estado y por razones de conveniencia pública, podrá trasladarse a otro lugar comprendido dentro de su circunscripción territorial.

COMENTARIO: Se propone como adición a éste artículo el siguiente párrafo que sería el segundo, que pensamos contempla otro supuesto no previsto por la legislación municipal vigente.

"El Congreso del Estado, a petición del Ayuntamiento, podrá decretar el cambio definitivo de residencia, cuando existan

causas justificadas para ello, pero siempre dentro de la circunscripción territorial del Municipio".

7.3 DEL FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO.

Dentro de este apartado, se harán someras propuestas respecto del contenido de la Ley Orgánica Municipal vigente, previéndose algunos tópicos en cuanto a la formalidad de la instalación de un Ayuntamiento, ampliándose las bases de su funcionamiento, dándose pie a la elevación a Ley de actos de la ceremonia protocolaria de la toma de protesta, así como algunas otras consideraciones, adicionales respecto del gobierno municipal, ya que se considera de capital importancia el que nuestro orden jurídico no dé margen a interpretaciones no deseadas respecto de tan relevantes aspectos operativos de un Ayuntamiento en la actualidad.

LEY ORGANICA MUNICIPAL

TITULO SEGUNDO.

CAPITULO SEGUNDO

DEL FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO

ARTICULO 10.- Los ciudadanos que hayan sido electos en los comicios municipales se reuniran en el Salón de Cabildos de su municipio para iniciar sus actividades el dia primero de Enero del año en que empiece su ejercicio. En caso de que no haya mayoría, se llamará a los suplentes de aquellos que no hayan justificado su ausencia.

Cuando por causas extraordinarias se hayan designado Consejos

Municipales, estos iniciaran sus funciones en la fecha que les señale el Congreso del Estado. En caso de que no asista la mayoría, se llamará a los suplentes de aquellos que no hayan justificado su ausencia.

COMENTARIO: Se propone la siguiente redacción para este precepto con la finalidad de ampliar su contenido y mejorar el estilo del artículo en comento para que textualmente diga:

"Los ciudadanos que hayan sido electos en los comicios municipales para la integración del Ayuntamiento, duraran en su cargo tres años; Al efecto, se reuniran en el Salon de Cabildos de su Municipio mediante convocatoria expedida por el Presidente Municipal electo para que se verifique la Sesión pública y solemne de instalación y toma de protesta, el día primero de Enero del año en que empiece su ejercicio Constitucional; Acto que se llevara a cabo ante un representante de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado respectivamente, quienes fungirán como testigos de honor en la ceremonia".

El Presidente Municipal entrante, rendirá protesta en los siguientes términos:

"Protesto cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, la particular del Estado de Guanajuato, las Leyes que de ellas emanen y los acuerdos y disposiciones dictados por este Ayuntamiento, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente Municipal que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Nación,

del Estado de Guanajuato y de este Municipio. Si no lo hiciere asi, que el pueblo me lo demande."

Concluida la protesta, el Presidente Municipal la tomará a los demás miembros del Ayuntamiento bajo la fórmula siguiente:

"Protestais cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado de Guanajuato, las Leyes que de ellas emanen y los acuerdos y disposiciones dictadas por este Ayuntamiento; y desempeñar leal y patrióticamente el cargo que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la nación, del Estado de Guanajuato y de este Municipio?".

A lo cual el o los Síndicos y los Regidores levantando la mano dirán:

"Si, protesto".

El Presidente Municipal agregara: "Si asi no lo hicieren, que el pueblo os lo demande".

En caso de que no asista la mayoría, se llamará a los suplentes de aquellos que no hayan justificado su ausencia.

"En el mismo acto, se procederá a tomar la protesta al Secretario del H. Ayuntamiento y al Tesorero Municipal que fueren propuestos y aprobados previamente en los términos del Artículo 8o. a fin de que asuman sus funciones en forma inmediata".

Si en el acto de instalación no estuviere presente el Presidente

Municipal electo, el Ayuntamiento se instalara con el Síndico o Síndicos, quienes rendirán la protesta y a continuación la tomarán a los demás miembros del Ayuntamiento que estén presentes, previa verificación de la existencia de Quorum legal.

Cuando por causas extraordinarias se hayan designado Consejos Municipales, estos iniciarán sus funciones en la fecha que les señale el Congreso del Estado. En caso de que no asista la mayoría, se llamará a los suplentes de aquellos que no hayan justificado su ausencia.

Al término de la ceremonia de instalación, el Síndico o Síndicos salientes, haran entrega al Ayuntamiento entrante de la Administración Municipal, mediante una acta de entrega - recepción circunstanciada, la cual deberá contar con los siguientes anexos:

- I. Un inventario pormenorizado de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio;
- II. Los Libros de Actas de Cabildos de los Ayuntamientos anteriores;
- III. Los estados financieros correspondientes al último año fiscal de gestion Municipal;
- IV. Un informe administrativo en que se señalen los principales programas y obras en ejecución.
- V. La información complementaria que se considere relevante para garantizar continuidad de los asuntos Municipales.

Instalado el Ayuntamiento, el Presidente Municipal conjuntamente con el Secretario del Ayuntamiento, comunicará oficialmente mediante oficio la forma como quedo integrado el Ayuntamiento a la Legislatura del Estado, al Gobernador del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaria de Gobernacion y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De manera optativa en la última semana del mes de elecciones, el Ayuntamiento electo podrá celebrar, por convocatoria del Presidente Municipal electo una sesión previa, incluyendo la curricula de los funcionarios que se propongan".

La Amplitud de este precepto que se propone se justifica en nuestro entender en virtud de que precisa la duración en el ejercicio a los miembros del Ayuntamiento; dispone la forma en que habrá de desahogarse la instalación y toma de protesta del Ayuntamiento, previendo algunas solemnidades y formulismos. Son considerados dos casos de excepción:

- a) Falta del Presidente Municipal electo.
- b) Los Consejos Municipales.

Observa Requisitos y condiciones minimas de operación en 5 Fracciones que garantizan Seguridad Jurídica para el inicio normal de funciones del Ayuntamiento electo.

Considera un aviso oficial de inicio de operaciones a las

instancias federal y estatal de gobierno y da pauta a un acto previo de organización del cuerpo gobernante electo.

ARTICULO 11.- Los Consejos Municipales se integrarán con igual número de miembros que el Ayuntamiento y tendrán la misma organización, facultades y obligaciones de este.

ARTICULO 12.- Las Sesiones del Ayuntamiento serán públicas, pero este podrá acordar que sean secretas, cuando existan causas que así lo justifiquen.

COMENTARIO: Se propone la siguiente redacción para éste dispositivo con el ánimo de hacerlo más técnico jurídicamente y con mejor estilo:

"Los Ayuntamientos como órganos deliberantes, deberán resolver los asuntos de su competencia colegiadamente y al efecto, celebrarán Sesiones Ordinarias, Extraordinarias y Solemnes de Cabildos, las que serán públicas, con excepción de aquellas que a juicio del propio Ayuntamiento deban ser secretas, en la forma, términos y condiciones que disponga su Reglamento Interior para cada uno de los casos, pero el número de Sesiones Ordinarias será cuando menos de dos al mes.

En la primera Sesión ordinaria del ejercicio Constitucional, a propuesta del Presidente Municipal, se asignarán las comisiones edilicias que serán al menos las siguientes:

- 1.- Hacienda, Presupuesto, Bienes Municipales y Personal.
- 2.- Gobernación y Reglamentos.

- 3.- Seguridad Pública, Vialidad y Bomberos.
- 4.- Agua Potable y Alcantarillado.
- 5.- Salud Pública y Asistencia Social.
- 6.- Educación, Cultura, Recreación y Deportes.
- 7.- Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Nomenclatura.
- 8.- Alumbrado Público, Limpia y Recolección de Basura.
- 9.- Preservación Ecológica y Parques y Jardines.
- 10.- Mercados, Abasto y Rastro.
- 11.- Industria, Comercio y Turismo.
- 12.- Estacionamientos Públicos y Panteones.
- 13.- DIF.
- 14.- Desarrollo Rural.

Las Comisiones fundarán por escrito sus dictámenes y concluirán reduciendolos a proposiciones concretas, independientemente de la parte expositiva para que puedan sujetarse a discusión".

La razón de proponer esta redacción tiene su telos en ampliar el concepto legal de lo que debe ser el Ayuntamiento y el sometimiento a la ley de sus actos de gobierno.

Se hace imperativo el sesionar ordinariamente al menos en dos ocasiones mensuales a raíz de la dinámica social que se vive en nuestros días y en la gran diversidad de asuntos que se plantean a partir de una mayor interacción entre autoridad y gobernados.

Se tasa un mínimo de comisiones edilicias en virtud de ser los ramos mínimos de cobertura y competencia originaria, concurrente y auxiliar en que debe involucrarse el gobierno municipal, acorde

a su naturaleza y atribuciones.

La Inclusión del Imperativo de aportar por escrito los dictámenes estriba en la necesidad de documentar todo proceso y razón de más cuando en este proceso de gobernar se debe hacer constar la información de los antecedentes, causas y orígenes en una acción de gobierno que es la toma de decisiones.

ARTICULO 13.- El Ayuntamiento sesionará válidamente con la asistencia de la mayoría de sus miembros. Sus acuerdos se tomarán a mayoría de votos, salvo aquellos casos en que esta ley exija una mayoría especial. En caso de empate, el Presidente Municipal tendrá voto de calidad.

En caso de que a una Sesión de Ayuntamiento no asistiere la mayoría, se citará a una nueva sesión, la que será válida con el número de miembros del ayuntamiento que asistan, salvo que en ella deban tratarse asuntos para los que la ley establezca una mayoría especial.

COMENTARIO: Para este artículo se propone la siguiente redacción que pensamos es mas atingente a la realidad social que actualmente se vive:

"El Ayuntamiento sesionará válidamente con la asistencia de la mayoría de sus miembros, debiendo presidir el Presidente Municipal. Sus acuerdos se tomarán a mayoría de votos, salvo aquellos casos en que esta Ley exija una mayoría especial. En caso de empate el Presidente Municipal tendrá voto de calidad.

En caso de que a una Sesión de Ayuntamiento no asistiere la mayoría, se citará a una nueva Sesión, la que sera válida con el número de miembros del Ayuntamiento que asistan, salvo que en ella deban tratarse asuntos para los que esta Ley establezca una mayoría especial.

Las Sesiones principiaron tomándose lista de presentes; se hará consideración la Orden del Día, y a continuación el Secretario del Ayuntamiento, dara lectura al Acta anterior, a fin de que se apruebe o reforme. Enseguida se dara cuenta de los negocios con arreglo al Orden del Día.

Los Ayuntamientos podrán ordenar la comparecencia de cualquier funcionario de la Administración Pública Municipal cuando se discuta algún asunto de la competencia del compareciente."

El motivo de adicionar dos párrafos, se precisa por la oportunidad de estructurar el desahogo de las sesiones que se propone elevar a ley, visto que las mismas son actos solemnes y protocolarios en virtud de las formas que deben observarse en su transcurso.

El otro supuesto se refiere a complementar la información que respecto a los ramos de la administración pública puede ser necesaria conocer de parte de los ediles.

ARTICULO 14.- El Ayuntamiento sesionará las veces que indique su Reglamento Interior; pero nunca podrá ser menos de dos al mes. De

todas sus reuniones, en libro especial, se levantará acta en la que se asienten los asuntos tratados y los acuerdos tomados.

COMENTARIO: Se propone substituir la redacción para quedar como sigue:

"El desarrollo de las Sesiones del Ayuntamiento se hará constar por el Secretario del mismo, en un Libro de Protocolo de Actas, en el cual quedarán anotados en forma extractada, los asuntos tratados, los acuerdos tomados y el resultado de la votación. Cuando el acuerdo de los Ayuntamientos se refiera a normas de carácter general, tales como bandos, reglamentos o iniciativas de Ley, se harán constar o se anexaran íntegramente en el Libro de Actas o su apéndice según se decida e indique.

En los demás casos, se asentará el extracto y bastará que los documentos relativos a los asuntos tratados, se agreguen al apéndice del Acta que corresponda.

Las Actas de las Sesiones de Cabildos, se llevarán por triplicado; el original se plasmará en el Libro de Protocolo; una copia certificada se remitirá a el archivo histórico del Municipio y otra más, que se enviará anualmente al archivo general del Estado para formar parte del acervo histórico de la entidad.

El acta deberá ser firmada por quienes participaron en la Sesión y por el Secretario del Ayuntamiento".

La intención en el momento de exponer esta redacción es el

destacar un instrumento de singular importancia en el devenir de un municipio, " EL LIBRO DE ACTAS", el apéndice de documentos y su función estratégica, histórica y de consulta que resulta esencial hacer resaltar. Se proponen normas mínimas, no de estilo sino de contenido; se valora la importancia que deben tener los archivos y se finaliza con un formulismo que es el rubricar dicho documento por quienes concurren a estos actos.

ARTICULO 15.- En todo lo no previsto en ésta ley para el funcionamiento de los ayuntamientos, se estara a las disposiciones de su respectivo Reglamento Interior, y, en su defecto, al acuerdo específico que para ello determinen las dos terceras partes de sus integrantes.

7.4. DE LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

Está parte del trabajo, se plantea a manera de comparativo del contenido actual de la Ley Orgánica Municipal, haciendose propuestas bien concretas respecto de lo que se sugiere se adicione o reforme en lo que a las atribuciones del ayuntamiento se refiere, señalándose algunos aspectos que amplían las obligaciones del cuerpo colegiado con el espíritu de lograr mayor amplitud respecto del ámbito competencial.

LEY ORGANICA MUNICIPAL

TITULO SEGUNDO

CAPITULO TERCERO.

LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO

ARTICULO 16o.- Compete al Ayuntamiento:

COMENTARIO: Se propone la siguiente redacción para el preámbulo de éste artículo:

"Compete al Ayuntamiento, además de las facultades y obligaciones consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Constitución particular del Estado lo siguiente:

- I.- Iniciar Leyes ante el Congreso del Estado.
- II.- Prestar y administrar, dentro de las modalidades que la Ley establezca, los servicios públicos a su cargo.
- III.- Fomentar los intereses materiales, cívicos y culturales del Municipio.
- IV.- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la planeación y ejecución de sus disposiciones.
- V.- Elaborar los censos de su municipio y auxiliar a las autoridades federales y estatales en la formación de los censos y estadísticas de toda índole.
- VI.- Realizar los trabajos electorales en la esfera de su competencia.
- VII.- Inspeccionar las escuelas públicas y privadas de su municipio, e informar lo conducente a quien corresponda.
- VIII.- Elaborar conforme a las leyes respectivas las listas de ciudadanos para la insaculación de jurados.
- IX.- Aprobar conforme a ésta Ley y demás disposiciones aplicables a su Presupuesto de Egresos, remitiendo al Congreso del Es-

tado, copia autorizada del mismo y vigilar su exacta aplicación.

- X.- Formular el pronóstico de ingresos y someterlo para su conocimiento al Congreso del Estado, en los primeros diez días del mes de noviembre.
- XI.- Determinar la forma en que se deba caucionar el manejo de los fondos públicos.

COMENTARIO: Se propone diga ésta fracción:

"XI. Determinar la forma y casos en que se deba caucionar el manejo de los fondos públicos".

XII.-Formar y mantener los cuerpos de seguridad pública.

COMENTARIO: Se propone adicionar ésta fracción para que diga lo que a continuación se transcribe:

"XII. Formar y mantener los cuerpos de Seguridad Pública para garantizar el bienestar, paz social y convivencia pacífica de las personas y sus bienes".

XIII. Nombrar y remover al Secretario del Ayuntamiento, al Tesorero Municipal y a los demás funcionarios, por mayoría absoluta de votos, a propuesta del Presidente Municipal.

XIV.- Establecer en el territorio del municipio las delegaciones que se hagan necesarias.

COMENTARIO: Conveniente sería la redacción que a continuación se propone:

"XIV. Establecer en el territorio del Municipio las delegaciones que se hagan necesarias. Acordando en su caso, la categoría y denominación política de sus Comunidades Rurales".

XV.- Nombrar Delegados Municipales, propietarios y suplentes, a propuesta del Presidente Municipal.

XVI.- Expedir su reglamento interior, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

COMENTARIO: Por cuestión de estilo esta fracción se propone con el siguiente texto:

"XVI. Expedir, difundir y vigilar el cumplimiento de su reglamento interior, del bando Municipal de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general".

XVII. Proponer y, en su caso, aprobar las bases para la celebración de contratos y empréstitos y cualquier otro acto jurídico que pueda afectar el patrimonio del municipio, observando la Ley de Deuda Pública para el Estado y Municipios.

XVIII. Celebrar convenios con el Gobierno del Estado para la ejecución y operación de obras y de coordinación fiscal, colaboración administrativa y prestación de servicios.

COMENTARIO: Se expone a consideración la siguiente redacción para esta Fracción:

"XVIII. Celebrar convenios con el Gobierno del Estado para la ejecución y operación de obras y de coordinación fiscal, colaboración administrativa y prestación de servicios. Convenir, contratar o concesionar, según en el caso, en los términos de ésta Ley, la ejecución de obras públicas y la prestación de servicios con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando cuando proceda, la autorización de legislatura del Estado".

XIX.-Auxiliar a las autoridades de la Federación y del Estado en las funciones de su competencia.

COMENTARIO: Una adición haría que esta fracción textualmente quede como a continuación se indica:

"XIX.Auxiliar a las autoridades de la federación y del Estado en las funciones de su competencia, celebrando convenios cuando así fuera necesario".

XX.- Dentro del mes de diciembre de cada año rendir a la ciudadanía, un informe, por conducto del Presidente Municipal en sesión pública y solemne, del estado que guarda la administración municipal.

XXI.-Conceder licencia hasta por dos meses para separarse de sus cargos a los regidores y a los síndicos del Ayuntamiento, y autorizar al Presidente Municipal para ausentarse del municipio por un término mayor de quince días.

XXII. Distribuir entre síndicos y regidores, las comisiones

unitarias o conjuntas, permanentes o temporales, para la atención de los diversos asuntos del Municipio, y conferir eventualmente a los regidores, comisiones específicas concretas.

XXIII. Impartir la instrucción cívica y militar a que se refiere la fracción II del artículo 31 de la Constitución Federal de la República.

COMENTARIO: Se propone agregar a ésta fracción lo siguiente: "Cuidando del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y del cumplimiento de sus obligaciones cívicas".

XXIV. Dictar las disposiciones que se estimen pertinentes para hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza primaria en los términos del artículo tercero de la Constitución Federal de la República.

COMENTARIO: En concordancia con las reformas al artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas el 5 de marzo de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, se modificaría ésta fracción por ser ahora obligatoria la enseñanza secundaria.

XXV.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zona de reservas ecológicas, en los

en los términos de las leyes federales y locales relativas.

COMENTARIO: Se propone para ésta fracción la siguiente redacción:

"XXV. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, observando en el ámbito de su competencia lo dispuesto por los planes nacional y estatal de desarrollo; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de reservas ecológicas en los términos de las Leyes Federales y locales relativas, preservando, conservando y restaurando el medio ambiente. Para los efectos anteriores solicitará en su caso, al Ejecutivo del Estado, la expropiación de bienes inmuebles por causas de utilidad pública.

XVI.-Establecer en forma general las bases bajo las cuales han de celebrarse los contratos de obra fuera de concurso, y, en su caso, las modalidades para la celebración de éste.

XVII.-Proponer la apertura o ampliación de las Vías Públicas, y decretar la Nomenclatura de Calles, Plazas y Jardines Públicos, así como el Alineamiento y Numeración Oficial de Avenidas y Calles, conforme al Reglamento correspondiente.

XVIII. Nombrar apoderados y representantes en asuntos jurídicos concretos, excepto en negocios judiciales.

XXIX.-En general, promover en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios municipales y para el acrecentamiento del patrimonio del municipio.

COMENTARIO: Como otros atributos del Ayuntamiento se proponen los siguientes que en su caso vendrían a constituir cada uno, fracciones adicionales al dispositivo que se comenta y que se explican por si solos en cuanto a su inclusión que se expone a consideración:

1). Acordar el uso y destino de los bienes inmuebles municipales, así como su enajenación, arrendamiento, usufructo, comodato o desafectación del dominio público, previa autorización del Congreso del Estado cuando así corresponda en los términos de ésta Ley, inscribiéndose los movimientos en un libro especial, denominado "del Registro del patrimonio inmobiliario municipal".

2). Constituir o participar en organismos públicos descentralizados, empresas paramunicipales y fideicomisos fijando su objeto y demás condiciones de su creación y funcionamiento.

3). Inscribir a sus trabajadores en el régimen de Seguridad Social que se acuerde.

4). Formular programas de organización y participación social ciudadana, que permitan una mayor cooperación, solidaridad y subsidiariedad entre las autoridades y habitantes del municipio.

5). Nombrar al Cronista Municipal.

6). Cooperar con las autoridades federales y estatales en la ejecución de normas relativas a la prevención de la Seguridad Civil, población, cultos religiosos y trabajo que le atribuyen las leyes federales y estatales correspondientes.

7). Fomentar la creación de organismos cívicos y de colaboración municipal y reglamentar su funcionamiento.

8). Solicitar al Congreso del Estado, la declaratoria, a fin de que una actividad específica desarrollada dentro de su jurisdicción sea considerada como servicio público municipal

9). Vigilar la recaudación de los ingresos fiscales que determine la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado.

10). Dictar las normas y procedimientos para la administración del patrimonio municipal.

XXX.- Los demás que le confieran las Leyes.

7.5.- DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

A este funcionario municipal, ejecutor de las determinaciones del órgano jerárquico superior que es el Ayuntamiento, en el estudio en esta parte de los atributos que la Ley Orgánica Municipal le señalan, se proponen mejorar y ampliar la redacción de algunos de ellos contenidos en las fracciones que se enuncian y en otro orden de ideas se da pauta a la adición de otras acciones atribuibles al Presidente Municipal acorde a la evolución dinámica que la sociedad actual impone como imperativo, en cuanto a su campo de acción.

LEY ORGANICA MUNICIPAL
TITULO SEGUNDO
CAPITULO CUARTO
DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

ARTICULO 17o.- Compete al Presidente Municipal:

I.- Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento.

COMENTARIO: Se propone la siguiente redacción para ésta fracción:

"I. Ejecutar los acuerdos, disposiciones y resoluciones del Ayuntamiento".

II.- Cuidar del buen orden y operatividad de los servicios municipales.

COMENTARIO: Se propone la siguiente redacción para ésta fracción del precepto que se comenta por considerar de vital importancia el transfondo que encierra:

"II.-Fijar, dirigir y controlar la política administrativa del municipio, cuidando del buen orden y de la operatividad de los servicios públicos municipales, coordinando y evaluando la operación de las entidades administrativas municipales en concordancia con los objetivos de los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo.

III.-Convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias y extraordinarias de acuerdo con lo que establece la Ley y el Reglamento Interior del Ayuntamiento.

IV.- Presidir las sesiones del Ayuntamiento, en las que tendrá además de su voto particular el de calidad.

V.- Representar al Municipio en la celebración de actos y contratos previamente aprobados por el Ayuntamiento.

VI.- Representar al municipio en todos los actos oficiales, o delegar esa representación.

VII.-Dirigir el funcionamiento de los servicios municipales mediante las dependencias administrativas que se establezcan.

COMENTARIO:Se propone el siguiente texto para ésta fracción:

"VII.Dirigir el funcionamiento de los servicios públicos municipales mediante las dependencias administrativas que se establezcan y que serán cuando menos las siguientes:

- a). Secretaría del Ayuntamiento.
- b). Secretaría Particular.
- c). Tesorería.
- d). Oficialia Mayor.
- e). Dirección de Desarrollo Urbano.
- f). Dirección de Obras Públicas.
- g). Contraloría.
- h). Dirección de Servicios Municipales.
- i). Dirección de Seguridad Pública.
- j). Dirección de Tránsito y Transporte.
- k). Dirección de Preservación Ambiental.
- l). Dirección de Planeación.

VIII.-Proponer al Secretario, Tesorero y demás funcionarios ante el Ayuntamiento y nombrar a los empleados municipales.

COMENTARIO: Se propone la siguiente redacción para la fracción VIII del Artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal:

"VIII.-Proponer al Secretario, Tesorero, Oficial Mayor y Directores, a que se refiere la fracción anterior y nombrar a los empleados municipales".

IX.- Pùblicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general.

X.- Organizar, dirigir e inspeccionar las dependencias municipales.

COMENTARIO: Se propone la siguiente redacción para ésta fracción:

"X. Organizar, dirigir e inspeccionar las dependencias municipales, cuidando y vigilando la recaudación de los Ingresos de la hacienda municipal y de la correcta aplicación del presupuesto de egresos conforme a las leyes respectivas".

XI.- Calificar las faltas y sancionar a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía y de los demás reglamentos y disposiciones administrativas. Estas facultades podrán ser delegadas.

XII.- Cuidar el buen estado y mejoramiento de los bienes de aprovechamiento común, de los afectos a un servicio público y de los propios del municipio.

XIII. Disponer de los elementos de seguridad pública municipal para la conservación del orden y la tranquilidad públicos.

XIV.- Ejercer las atribuciones que le confieren las Leyes federales o locales.

XV.- Avisar a la Secretaría del Ayuntamiento, cuando pretenda ausentarse del Municipio por más de veinticuatro horas y hasta por quince días consecutivos. Cuando la ausencia exceda de ese lapso, requerirá la autorización del Ayuntamiento; y,

COMENTARIO: Se adicionarían además las siguientes atribu-

ciones que en nuestro concepto se hacen necesarias:

a). Proponer proyectos de iniciativas de leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones administrativas de carácter general sobre asuntos de su competencia.

b). Proponer la declaración administrativa de la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones.

c). Aprobar los anteproyectos de los presupuestos de egresos e ingresos presentados a su consideración por el Tesorero Municipal.

d). Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o su ocupación total o parcial, la expedición del correspondiente decreto para su aprobación de parte del Ejecutivo del Estado, en los términos del artículo 27, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la ley de expropiación del Estado y de los demás ordenamientos legales aplicables.

e). Ordenar se desarrollen los sistemas contables y administrativos que permitan un mejor control en la ejecución del gasto público.

f). Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales, del orden municipal, Estatal y Federal y conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes de la Unión, del Estado y con otros Ayuntamientos,

XVI.- Las demás que le confieren las leyes y reglamentos.

7.6.- DEL SINDICO.

Para éste integrante del Ayuntamiento, y en el tenor de las consideraciones expuestas en el punto anterior y siguiendo el esquema propuesto para éste trabajo, en su carácter especial, se proponen reformas y adiciones que se detallan oportunamente.

LEY ORGANICA MUNICIPAL

TITULO SEGUNDO.

CAPITULO QUINTO.

DEL SINDICO.

ARTICULO 18.- Compete al Síndico:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento.

II.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento informando de su resultado.

III.- Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades judiciales, pudiendo delegar, bajo su más estricta responsabilidad, esa representación en negocios judiciales concretos.

COMENTARIO: Se propone la siguiente redacción para ésta fracción:

"III.- Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades judiciales, administrativas y laborales, pudiendo delegar, bajo su más estricta responsabilidad, esa representación en negocios concretos."

IV.- Asumir las funciones de Ministerio Público en los términos de la ley orgánica de la institución y;

V.- Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

En los Municipios en donde existan más de un Síndico, estos ejercerán sus funciones en los términos del reglamento interior.

COMENTARIO: Se propone adicionar las siguientes atribuciones competenciales a los Síndicos:

a). Defender, procurar y promocionar los intereses del Municipio.

b). Vigilar que la cuenta pública municipal sea realizada en la forma y términos previstos en las disposiciones legales aplicables, y se remita en tiempo y forma a la legislatura del Estado.

c). Presidir la Comisión de Hacienda.

d). Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles del Ayuntamiento, coordinando los registros administrativos que se fijan para su control.

7.7.- DE LOS REGIDORES.

Los Regidores como encargados por concepto de la vigilancia de la buena y correcta operación de los servicios públicos municipales, se les da igual tratamiento que al resto de los ediles en

lo que se refiere a sus atribuciones competenciales, procurandose por elemental sentido didáctico, señalar lo que se propone a continuación del texto legal vigente que regula su actuación señalándose la oportunidad del presente trabajo.

LEY ORGANICA MUNICIPAL

TITULO SEGUNDO.

CAPITULO SEXTO

DE LOS REGIDORES.

ARTICULO 19.- Compete a los Regidores.

I.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento.

II.- Desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento, informando de su resultado.

COMENTARIO: Se propone redactar ésta fracción como sigue:

"II. Cumplir las funciones correspondientes a su cargo, así como desempeñar las inherentes a la Comisión de que formen parte informando por escrito al Ayuntamiento de sus gestiones".

III.- Proponer al Ayuntamiento, los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales, y en especial de aquellos cuya vigilancia les haya sido encomendada.

IV.- Citar a sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento si no lo hace el Presidente Municipal, en los términos de ésta Ley y del Reglamento Interior.

V.- Recabar en las dependencias municipales los datos e información que requieran para el mejor desempeño de su función, y.

COMENTARIO: Se proponen las siguientes adiciones a éstas atribuciones:

A) Vigilar la correcta observancia de los acuerdos y disposiciones del Ayuntamiento.

B) Concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal.

VI.- Los demás asuntos que esta Ley y los Reglamentos les señalen.

7.8.- DEL SECRETARIO

Este funcionario, aún cuando administrativamente esta a el nivel del resto del gabinete municipal, es indudable su importancia y la jerarquía que jurídica y políticamente le otorgan las propias funciones que le señala la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos por lo que no es de extrañar la propuesta que se hace en cuanto a elevar a ley diversas atribuciones que de facto desempeña y se le encomiendan.

LEY ORGANICA MUNICIPAL

TITULO SEGUNDO.

CAPITULO SEPTIMO

DEL SECRETARIO.

ARTICULO 20.- Para ser Secretario del Ayuntamiento se necesita satisfacer los mismos requisitos que para ser miembro del Ayuntamiento y ser, de preferencia abogado.

ARTICULO 21.- Compete al Secretario del Ayuntamiento:

I.- Cuidar que los miembros del Ayuntamiento, sean citados con la anticipación debida a las sesiones ordinarias y extraordinarias a que convoque el Presidente Municipal o los Regidores en su caso.

II.- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento, con voz informativa pero sin voto, y levantar las actas correspondientes.

COMENTARIO: Se propone la siguiente redacción:

II.- Asistir a las sesiones del ayuntamiento, con voz informativa, pero sin voto, y levantar las actas correspondientes, las cuales asentará en el libro de protocolo correspondiente, el cual autorizará con sello y firma en todas sus fojas.

III.- Auxiliar al Presidente Municipal en los asuntos diarios.

COMENTARIO: Se propone que diga ésta fracción lo siguiente:

"III.- Auxiliar al Presidente Municipal en la atención de los asuntos diarios, coordinando y atendiendo las actividades que le sean encomendadas expresamente por el Presidente Municipal".

IV.- Dar cuenta al Presidente Municipal de los asuntos diarios.

V.- Tener a su cargo el archivo del Ayuntamiento.

COMENTARIO: Se propone la siguiente redacción para esta fracción:

"V.- Organizar, dirigir y controlar el archivo del Ayuntamiento y el de la administración Municipal, la estadística y recibir, controlar y trámitar la correspondencia oficial".

Esto implicaría la sumisión jerárquica del archivo histórico municipal y la oficialía de partes en virtud de la naturaleza de las funciones que desempeña este funcionario.

VI.- Expedir, por acuerdo del Presidente Municipal o del Ayuntamiento, copias certificadas de documentos y constancias del archivo.

VII.- Autorizar con su firma los acuerdos y comunicaciones del Ayuntamiento y del Presidente Municipal.

VIII.- Asesorar a los Delegados Municipales en los asuntos relativos a su función, y.

COMENTARIO: Adicionalmente se propone atribuir al Secretario del Ayuntamiento las siguientes facultades competenciales:

* Cumplir y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento ordenando lo conducente a las entidades de la administración pública municipal.

* Asesorar en todo lo relacionado con los asuntos de carácter jurídico que atañen a la Administración Municipal, así como

revisar y sugerir modificaciones a los proyectos de leyes o reglamentos que promueva el Ayuntamiento.

* Compilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el Municipio y vigilar que se apliquen.

* Auxiliar y ejercer la vigilancia que, en materia electoral, le señalen las leyes al Presidente Municipal o los convenios que para tal efecto se celebren, fomentando el desarrollo político.

* Vigilar en auxilio de las autoridades federales y estatales, el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de cultos, población y protección civil.

* Vigilar y procurar que las actividades de los particulares se desarrollen dentro de los límites de respeto a la vida privada, a la paz y a la moral pública, proveyendo los servicios de policía y vigilancia del tránsito en los términos de las leyes y reglamentos respectivos.

* Conducir y vigilar el ejercicio de las funciones de la Junta Municipal de Reclutamiento.

* Imponer sanciones por violación a los reglamentos municipales, en los términos del mismo.

* Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales por parte de las autoridades municipales, especialmente de las que se refieren a los derechos individuales.

* Llevar el registro del nombramiento, remociones y licencias de

los miembros del Ayuntamiento y de los funcionarios municipales según el caso.

- * Llevar el registro de autografos de los funcionarios municipales.

- * Conservar y usar el gran sello del Ayuntamiento.

- * Establecer anualmente el calendario oficial.

- * Reivindicar de manera conjunta con el síndico la propiedad municipal.

- * Conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes del Estado, los Ayuntamientos y Consejos Municipales del Estado, así como atender los aspectos relativos a la política interna del municipio que no corresponda a otra dependencia.

- * Organizar, supervisar y controlar con acuerdo del Presidente Municipal, la policía preventiva.

- * Dirigir, supervisar y controlar el Juzgado Calificador.

- * Auxiliar al Presidente Municipal en la elaboración del informe anual del Ayuntamiento.

- * Cumplir y hacer cumplir el reglamento interior del Ayuntamiento.

- * Expedir las constancias de vecindad y residencia, formando y actualizando el padrón municipal, cuidando que se inscriban todos los vecinos del municipio, expresando sus datos de identificación

propiedades y ocupación.

* Informar oportunamente al Ayuntamiento de la ejecución de los acuerdos aprobados.

IX.- Las demás atribuciones que le señale el Reglamento interior.

7.9.- DEL TESORERO.

Como en los anteriores estudios sobre funcionarios, se hace el análisis de las atribuciones que preveé la Ley Orgánica Municipal vigente y en espera de actualizar acorde a la realidad social que es una de la fuentes derivativas del derecho, se expone la adición o reforma que se considera oportuna.

LEY ORGANICA MUNICIPAL

TITULO SEGUNDO

CAPITULO OCTAVO

DEL TESORERO

ARTICULO 22.- Para ser Tesorero Municipal se necesitará satisfacer los mismos requisitos que para ser miembro del Ayuntamiento, ser de preferencia Contador Público y otorgar la fianza o garantía que le señale el Ayuntamiento para el desempeño de su función.

ARTICULO 23.- Compete al Tesorero Municipal:

I.- Responsabilizarse de la recaudación, deposito y vigilancia de los ingresos, así como formular los proyectos del presupuesto de

egresos y el pronóstico de ingresos.

COMENTARIO: Se propone diga así esta fracción:

I.- Responsabilizarse de recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales que correspondan al municipio; así como las participaciones federales y estatales e ingresos extraordinarios que se establezcan a su favor. Así como también formular los proyectos del presupuesto de egresos y el pronóstico de ingresos y presentarlos al Ayuntamiento a través del Presidente Municipal.

II.- Aplicar los ingresos de acuerdo con el presupuesto de egresos, aprobado por el Ayuntamiento.

III.- Formar y conservar un inventario detallado de los muebles y útiles que sean propiedad del Municipio.

IV.- Llevar un registro de todos los bienes inmuebles, afectos a un servicio público, y de los propios del Municipio.

V.- Dar cuenta a el Ayuntamiento con el Inventario y registro anteriores, dentro del mes de diciembre de cada año.

VI.- Remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda las cuentas, informes contables y financieros mensuales, dentro del mes siguiente;

Los informes contables y financieros a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser firmados además por el Presidente Municipal.

VII.- Contestar oportunamente las observaciones que haga la Contaduría Mayor de Hacienda, y

COMENTARIO: Se propone atribuir a este funcionario las siguientes facultades:

* Organizar y controlar el catastro y, formular el plano catastral y el padrón de la propiedad inmueble existente en el Municipio, que permita valorar los predios para efectos fiscales.

* Administrar y custodiar los fondos y valores del Municipio.

* Llevar el control de la Deuda Pública del Municipio. En su caso, proponer las alternativas de negociación que permitan una mejor administración de los recursos, informando al Presidente Municipal y al Ayuntamiento sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses;

* Proponer al Ayuntamiento la cancelación de créditos incobrables a favor del Municipio, dando cuenta inmediata a la Contaduría Mayor de Hacienda.

* Dar cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal.

* Dar cuenta oportuna al Presidente Municipal y a la Comisión de Hacienda cuando este por agotarse alguna partida presupuestal.

* Elaborar y proponer conjuntamente con el Presidente Municipal los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones que se requieran para el manejo de los asuntos tributarios del

Municipio.

* Elaborar y mantener actualizado el Padrón Fiscal Municipal y practicar revisiones y auditorias a causantes.

* Ejercer la facultad económica-coactiva conforme a las Leyes y reglamentos vigentes.

* Organizar y llevar la contabilidad del Municipio y la estadística financiera del mismo.

* Ejercer el presupuesto de egresos y efectuar los pagos de acuerdo con los programas de inversión y presupuestos aprobados, y proponer al Ayuntamiento la transferencia de partidas.

* Intervenir en los juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier Tribunal cuando tenga interés la Hacienda Pública Municipal.

* Efectuar las compras acorde a los lineamientos establecidos y llevar su control.

VIII.- Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos relacionados a su función.

COMENTARIO: Se propone subsistir esta fracción para que diga:

" VIII.- Cumplir y hacer cumplir la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado en vigor y demás disposiciones legales dentro de la esfera de su competencia.

7.10.- DEL DELEGADO MUNICIPAL.

La naturaleza del Delegado Municipal, doctrinariamente en un asunto no resuelto en el sentido de determinar si es un funcionario, un empleado, un representante o alguna otra figura Jurídica. Este tópico en particular es sin duda tema de un trabajo especializado. Por lo que respecta al presente estudio, baste el hecho de indicar que dicha institución por contemplarse dentro del título en estudio, tan solo se hará la propuesta de que en base a derecho tenga mejores instrumentos para su actuación en su comunidad.

LEY ORGANICA MUNICIPAL.

TITULO SEGUNDO.

CAPITULO NOVENO.

DEL DELEGADO MUNICIPAL.

ARTICULO 24.- Para ser Delegado Municipal, se requiere llenar los mismos requisitos que para ser miembro del Ayuntamiento, y en todo caso, ser vecino del lugar de su adscripción.

COMENTARIO: Se propone adicionar un párrafo que se consigna así:

"y será nombrado por el Ayuntamiento de las ternas de propietarios y suplentes, presentadas al Presidente Municipal por las juntas de vecinos de la comunidad respectiva."

ARTICULO 25.- Compete al Delegado Municipal:

I.- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento y los del Presidente Municipal en el área de su adscripción.

COMENTARIO: Se propone la siguiente redacción para esta fracción:

" I.- Vigilar el cumplimiento de las leyes, bandos y reglamentos dictados por las autoridades de índole municipal o por las legalmente establecidas y ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y los del Presidente Municipal en el área de su adscripción."

II.- Vigilar y mantener el orden público de su jurisdicción.

COMENTARIO: Se redactaría de la siguiente forma esta fracción.

" II.- Vigilar y mantener el orden público de su jurisdicción y velar por la moral y las buenas costumbres dentro de su Comunidad. "

III.- Rendir parte al Presidente Municipal de las novedades que ocurran en su comunidad.

COMENTARIO: Con mejor técnica jurídica y amplitud de contenido se propone lo siguiente:

" III.- Comunicar inmediatamente al Presidente Municipal, por conducto del Secretario del Ayuntamiento de las novedades de importancia que se susciten en su comunidad."

IV.- Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos.

V.- Hacer el censo de los contribuyentes municipales.

VI.- Actuar como conciliador en los conflictos que se presenten.

VII.- Auxiliar a las autoridades federales, del Estado y municipales en el desempeño de sus atribuciones.

VIII.- Colaborar en la campaña alfabetizante.

IX.- Impedir que se expendan bebidas alcoholicas en contravención de las leyes y reglamentos.

COMENTARIO: Se propone adicionar un atributo más que diría de la siguiente forma:

" Procurar todo aquello que tienda a realizar y obtener el bienestar de su comunidad."

ARTICULO 26.- Los Delegados Municipales se asesoran con el Secretario del Ayuntamiento en todos aquellos asuntos que, por su importancia, así lo requieran.

ARTICULO 27.- Los Delegados Municipales no podrán otorgar licencias para el establecimiento de giros mercantiles o establecimientos industriales.

7.11.- DEL MODO DE SUPLIR LAS FALTAS.

Este tema, será someramente revisado, ya que no hay en esta modesta opinión motivo de grandes y substanciales reformas adiciones, o derogaciones dignas de proponerse basten algunas consideración más de estilo para esta parte del estudio.

LEY ORGANICA MUNICIPAL.

TITULO SEGUNDO.

CAPITULO DECIMO.

DEL MODO DE SUPLIR LAS FALTAS.

ARTICULO 28.- Las faltas definitivas y las temporales por licencias de más de dos meses, de los Regidores y Síndicos propietarios, se suplirán con los suplentes.- Las faltas en forma continua por más de dos meses, sin causa justificada, tendrán el carácter de abandono de cargo, debiéndose llamar al suplente.

COMENTARIO: se propone agregar el siguiente párrafo:

Para la reincorporación del miembro propietario, el procedimiento a seguir será la solicitud expresa, la cual sera objeto de dictamen por la Comisión competente, el cual deberá ser aprobado por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento.

ARTICULO 29.- Las faltas del Presidente Municipal hasta de quince días serán suplidas por el Secretario del Ayuntamiento.

ARTICULO 30.- Las faltas temporales del Presidente Municipal por más de quince días y hasta por dos meses, serán cubiertas con el nombramiento de un Presidente Municipal Provisional que se elegirá dentro de los miembros del Ayuntamiento y por mayoría de votos.

COMENTARIO: Agregar mayoría absoluta, entendiéndose por ésta la mitad más uno de los que deben de votar, y así evitar confuciones de lo que es mayoría absoluta de lo que es una mayoría especial a que se refiere la Ley.

ARTICULO 31.- La falta del Presidente Municipal por licencia, de más de dos meses será cubierta con el nombramiento de un Presidente Interino hecho por el Ayuntamiento a mayoría de votos de la totalidad de sus integrantes.

ARTICULO 32.- El Ayuntamiento procederá a nombrar por mayoría de votos de la totalidad de sus integrantes un Presidente Municipal sustituto:

I.- Por falta absoluta del Presidente Municipal electo.

COMENTARIO: Aquí bien valdría agregar lo siguiente:

Considerándose esta cuando no se presentare transcurrido el plazo de 15 días.

II.- Por revocación del mandato, y.

III.- Por declaración de procedencia, en cuyo caso el Presidente Substituto desempeñará la función durante el transcurso del juicio hasta que se dicte sentencia firme.- Si ésta fuere condenatoria, el Presidente Municipal electo por el Ayuntamiento, concluirá el periodo correspondiente.

ARTICULO 33.- La elección de Presidente Municipal Interino, y el Substituto, podrá recaer o no en los miembros del Ayuntamiento; pero la persona designada deberá llenar los requisitos establecidos en la Constitución del Estado.

ARTICULO 34.- Las faltas definitivas y las temporales por licencia de más de dos meses, del Secretario y del Tesorero,

serán cubiertas por las personas que designe el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. Las faltas temporales por licencia de menos de dos meses, serán cubiertas por la persona que designe el Presidente Municipal.

ARTICULO 35.- Las faltas definitivas y temporales de los Delegados Municipales, serán cubiertas por sus suplentes.

SUMARIO

TITULO TERCERO DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

8.1. Análisis del Capítulo Unico.

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

TITULO TERCERO DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

8.1. ANALISIS DEL CAPITULO UNICO.

En este capítulo, se hará el estudio del Patrimonio Municipal y de manera especial en lo referente a el Patrimonio inmobiliario; su clasificación; se harán definiciones legales, lo cual implica mayor amplitud conceptual, se hacen propuestas concretas respecto a la legalización y obtención de títulos de propiedad, además de algunas otras precisiones que se señalan proponiendose las reformas y/o adicciones que se consideran convenientes y oportunas a éste título de la Ley Orgánica Municipal.

LEY ORGANICA MUNICIPAL.

TITULO TERCERO

CAPITULO UNICO.

DEL PATRIMONIO Y DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

ARTICULO 36.- los bienes que conforman el patrimonio son:

- I.- Del dominio público, y
- II.- De dominio privado.

COMENTARIO: Se propone adicionar el artículo 36 para que inicie con la definición del patrimonio y se expone lo siguiente a continuación:

ARTICULO 36.- El patrimonio municipal se halla constituido por la Universalidad de los bienes, derechos y acciones de que es titular, el Municipio los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización sus fines.

Los bienes que conforman el patrimonio son:

- I.- Del Dominio Público, y
- II.- Del Dominio Privado.

Se entiende por Dominio las cosas o bienes susceptibles de apropiación que el municipio destina a la satisfacción de las necesidades públicas y a las particulares del mismo, bajo la clasificación y régimen jurídico que éste y los ordenamientos legales aplicables establezcan.

El Patrimonio Municipal se constituye por:

- I.- Los ingresos que conforman su hacienda pública;
- II.- Los Bienes del Dominio Público y del Dominio Privado.
- III.- Los Derechos y obligaciones creados legítimamente a su favor; y
- IV.- Los demás bienes derechos o aprovechamientos que señalen las leyes y demás ordenamientos legales aplicables.

La deuda pública se sujetará a lo dispuesto por la Ley de deuda pública para el Estado de Guanajuato y sus municipios".

ARTICULO 37.- Son bienes del dominio público:

I.- Los de uso común.

COMENTARIO: Por técnica jurídica se propone agregar:

"Debiéndose entender como aquellos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Municipal y que se puedan usar sin mas restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos, los habitantes o transeuntes del Municipio, tales como: plazas, paseos, parques, calles e instalaciones deportivas".

II.- Los inmuebles destinados a un servicio público.

COMENTARIO: Bien conveniente es la ampliación de conceptos, agregandose:

"Tales como oficinas, almacenes, centros educativos, centros recreativos, bibliotecas, museos y centros asistenciales; y cualquier otro adquirido por procedimiento de Derecho Público."

III.- Los inmuebles y muebles de valor histórico y cultural que le pertenezcan; y,

COMENTARIO: Se propone agregar otros 6 supuestos complementarios para éste artículo y que constituirían otras tantas fracciones:

A). Los que adquiriera o ingresen a su patrimonio y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales para la solución de problemas de habitación popular, equipamiento y desarrollo urbano o la regularización de la tenencia de la tierra.

B). Los bienes inmuebles equiparables a los anteriores por su destino o fin.

C). Las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno a los que se refiere éste artículo.

D).- Las pinturas, murales, esculturas y cualquier obra artística incorporada permanentemente a los inmuebles del Municipio o del Patrimonio cuya conservación sea de interés histórico o artístico.

E).- Los muebles propiedad Municipal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles como los documentos y expedientes, manuscritos, libros, publicaciones, periódicos, mapas, planos, grabados importantes o raros, fotografías, películas, archivos y registros.

F).- Los terrenos baldios y demás inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.

IV.- Los demás que señalen las leyes.

COMENTARIO: Agregar a ésta fracción para quedar conforme a lo siguiente:

"IV.- Los demás que señalen las leyes aplicables de ser municipales destinados a la utilidad pública y regulados por el derecho público y los demás que se señalen en éste capítulo".

ARTICULO 38.- Son bienes de dominio privado los que ingresen al patrimonio municipal, no comprendidos en el artículo anterior.

COMENTARIO: Se propone agregar un 2o. párrafo que diga: "Además, los bienes de Dominio Público que por decreto del Congreso del Estado sean desincorporados y los que dejan de destinarse a un servicio público para que puedan estar afectos a enajenación o gravámenes. Así como los bienes inmuebles que adquiriera el Municipio o que ingresen por vías de derecho público como áreas de donación o tengan por objeto la constitución de reservas territoriales o elementos de equipamiento urbano.

Todos los bienes anteriores, se inscribirán en un libro denominado "Del registro público del patrimonio inmueble Municipal".

El Libro de Registro Público de la Propiedad Inmueble Municipal, tiene por fin elaborar y manejar el inventario general de los bienes del Municipio, al igual que llevar un control y registro de la propiedad de los inmuebles del Municipio; formular programas para el mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes para beneficio social.

En libro del Registro Público de Propiedad Inmueble Municipal, se inscribirán:

I.- Los títulos por los cuales se adquiriera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al gobierno municipal sobre bienes inmuebles.

II.- Los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de propiedad municipal cuyo plazo sea de 5 años o mayor, así como la autoriza-

ción del Congreso del Estado.

III.- Las informaciones ad-perpetuum promovidas por el Síndico para acreditar la posesión y el dominio del Municipio sobre bienes inmuebles.

IV.- Los decretos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes.

V.- Las demás que conforme a las leyes aplicables deben de ser registrados.

ARTICULO 39.- La hacienda municipal, se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan a los municipios, así como de las contribuciones y de otros ingresos que la ley establezca a su favor.

COMENTARIO: Conveniente sería agregar lo siguiente:

"Los bienes inmuebles se mantendrán en constante inventario con valor de avalúo comercial y catastral".

ARTICULO 40.- Los bienes que conforman el patrimonio y la hacienda municipales, son inembargables.- Los de dominio público y los de uso común serán además inalienables e imprescriptibles.

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

COMENTARIO: Se propone adicionar el siguiente párrafo:

"Toda vez que corresponde a el Ayuntamiento determinar las normas y establecer las directrices aplicables para que conforme a ésta ley, interviniendo en las operación de compra-venta, donación, grávamen o afectación u otras en las que el municipio adquiriera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles. Asi mismo, corresponde al Municipio, participar en la adquisición, control y administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de los referidos inmuebles municipales y en su caso, celebran contratos relativos para su uso, aprovechamiento y explotación".

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

COMENTARIO: Se propone el agregado siguiente que en nuestra concepción viene a dar seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la propiedad municipal, simplificando en grado superlativo los trámites de obtención y otorgamiento de los título de propiedad:

"Los actos jurídicos relacionados con inmuebles municipales y que requieran la intervención de notario se celebrarán ante notarios del patrimonio inmueble municipal que nombrará la Secretaría de Gobierno del Estado de Guanajuato de entre los autorizados legalmente para ejercer el notariado.

Los notarios del patrimonio inmueble municipal, llevarán protocolo especial para los actos jurídicos de éste ramo, y sus respectivos apéndices e índices de instrumento, debiendo contarse además con los requisitos que la ley exija para la validez de los actos notariales.

No que se requerirá intervención de notario en los siguientes casos:

I.- Las donaciones que se efectuen por el Municipio en favor del Gobierno Federal y Estatal.

II.- Las donaciones que efectue el Gobierno Federal o Estatal en favor del Municipio.

El documento que contenga el contrato respectivo, tendrá el carácter de escritura pública, debiéndose inscribir además en el registro público de la propiedad del partido judicial respectivo".

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

COMENTARIO: Agregar un 2o. párrafo que diga:

"La subasta pública se efectuará siguiendo un procedimiento semejante, al previsto para los remates judiciales en el Código de procedimientos civiles vigente en el Estado de Guanajuato".

ARTICULO 44.- El arrendamiento de los bienes del municipio, se

sujetarán a las disposiciones que al celebrarlo establezca el ayuntamiento.- Sin embargo, cuando el término estipulado en el contrato exceda del periodo de la Administración Municipal que lo celebre, será necesaria la ratificación del mismo por las subsecuentes Administraciones Municipales.

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

ARTICULO 46.- Los actos celebrados contra el tenor de las disposiciones contenidas en éste capítulo serán nulos.

COMENTARIO: Agregar se propone un segundo párrafo que diga: "ejerciendo en su caso el Síndico, las acciones legales de reivindicación y/o el ejercicio del derecho de reversión. Además de lo preceptuado por ésta ley, se aplicará en lo conducente, la Ley de Bienes Inmuebles del Estado, los Municipios y los organismos descentralizados de los mismos".

FALTA PAGINA

N 190 a la 194

1.- El contenido actual de la Ley Orgánica Municipal, ya no cumple de manera eficaz y eficiente su función, por lo que se hace indispensable una reforma global a dicho marco jurídico, misma que deberá ser acorde a la realidad social y económica en que vivimos y que satisfaga la evolución jurídica-político-administrativa que es menester se tenga para un buen funcionamiento de la Institución jurídica denominada Municipio, hecho que debe de ser tomado en cuenta por el legislador del Estado con el propósito de que de manera pronta, cumpla su función constitucional y expida un ordenamiento jurídico que cumpla con las expectativas que en la actualidad ha generado el Municipio como ente e instancia de Gobierno.

2.- En algunos supuestos del texto vigente de la Ley Orgánica Municipal, basta que los estudiosos del derecho propongan un mejor estilo técnico jurídico en la norma, a efecto de ampliar su contenido, mejorar su comprensión y dilucidar conceptos contenidos en los propios dispositivos de la Ley, lo que coadyuvará determinadamente en toda la esfera jurídica, política, social y económica en que se desenvuelve el municipio de manera altamente propositiva y positiva.

3.- Es necesario concordar más en cada oportunidad, lo preceptuado en la materia, tanto con el contenido de la Constitución Federal como el de la Constitución particular del Estado, con lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de Guanajuato, con el sano propósito de que la correlación entre los ordenamientos legales invocados sea adecuado con

la realidad sociopolítica del país y del Estado, dadas las circunstancias y condiciones que se han generado hoy en día y que necesariamente influyen en todos los ámbitos de la vida municipal.

4.- Es necesario, ante la evolución que presenta el derecho municipal, de contar con un cuerpo de leyes sistemático, técnico, que cuente con definiciones legales de algunos términos y conceptos que le son propios en esta rama del derecho público, lo cual contribuiría de manera indirecta en vigorizar y enriquecer la doctrina sobre este tópico en beneficio de la ciencia del Derecho y de los apasionados estudiosos de esta rama.

5.- Se considera oportuno por ser esta una Ley Orgánica, incorporar parte del ceremonial y del protocolo a los actos que rigen la existencia y validez de las disposiciones del máximo órgano de gobierno del municipio que es el Ayuntamiento, como lo son sus acuerdos, resoluciones y determinaciones.

6.- Manifiesta es la necesidad de normar la transición entre los Ayuntamientos, señalándose en esta propuesta incluir en la ley la documentación mínima y "de primera mano" que debe de entregarse a el Ayuntamiento electo que inicia sus funciones lo que garantizaría un mínimo de seguridad jurídica con respecto de lo existente y lo que debe de ejecutarse como un programa de gobierno que deba ser planeado por una Administración Municipal.

7.- Tazar un mínimo de Comisiones edilicias es hoy en día un imperativo urgente ante la gama de rubros y ámbitos de la vida

gregaria que debe cubrir el Ayuntamiento como gobernante y la participacion que cada dia se intensifica mas y mas por parte de la Ciudadania en su calidad de Gobernado y que cada vez, es mas captativa y politizada como receptor primario de las acciones del Gobierno Municipal.

8.- Se estima prudente reactivar a el Ayuntamiento como cuerpo colegiado y deliberante, imponiendole legalmente el que al menos desahogue dos reuniones ordinarias mensuales, toda vez que vista la dimanica social que se vive en la actualidad, es menester la mayor participacion con el sano proposito de que como organo maximo de gobierno, en su circunscripcion territorial asuma su responsabilidad juridica - politica y de tal manera coopere en el evitar caer en los excesos del presidencialismo que tantas criticas acarrea hoy en dia, en que la participacion, el dialogo y el concenso se hacen herramientas basicas para lograr el bien comun, razon y fin de todo Gobierno democratico.

9.- En materia de bienes inmuebles municipales, existe la necesidad imperante de llevar un control estricto de los mismos, proponiendose para tal efecto normas minimas que procuran una informacion eficaz y oportuna del patrimonio inmobiliario municipal. Asi mismo es menester llevar un registro unico con un sistema similar a el utilizado por el derecho comun con respecto a estos bienes.

10.- La participacion ciudadana es un elemento indispensable para

las actuales administraciones municipales, por lo tanto se justifica su inclusion dentro de la Ley, los reglamentos y los programas de desarrollo municipal, vista la necesidad imperante de involucrar a los interesados en la ejecucion de acciones de Gobierno, dado que un gobierno existe por la ciudadania y para la ciudadania.

11.- Se hace oportuno inmiscuir mas a el Ayuntamiento dentro de los ambitos economicos financieros del Municipio, para un mejor control de los recursos publicos a su cargo, para que el mismo sea garante de la transparencia de su manejo y aplicacion, bandera que sostienen todas las personas que aspiran a un cargo dentro de un Ayuntamiento.

12.- El Sindico en su caracter de representante legal del Ayuntamiento debe tener como atributo la accion de legalizar y reivindicar segun el caso, el patrimonio inmobiliario del Municipio.

13.- El Secretario del Ayuntamiento, por ministerio de Ley es un funcionario que juridica y politicamente es superior a el resto de los mismos, por lo cual deben de tazarse mas detalladamente sus funciones y atribuciones en materia politica, administrativa y de seguridad.

14.- Se deben incorporar al Tesorero Municipal las atribuciones derivadas de la operacion y administracion de los impuestos inmobiliarios, en virtud de la laguna legal existente dentro del

texto vigente de la Ley Organica Municipal, conforme al espíritu del artículo 115 Constitucional.

15.- Debe de desentrañarse por la Ley, lo relativo a la naturaleza del Delegado Municipal, definiendose por la misma si es un funcionario, empleado, representante o solo recibe delegacion de facultades limitadas por la propia Ley.

16.- Se hace indispensable definir conceptos sobre el patrimonio municipal, en especial en lo que se refiere a bienes inmuebles, en relacion con su naturaleza, funcion y destino.

BIBLIOGRAFIA.

I.- LIBROS, TEXTOS Y TRATADOS.

- 1.- ACOSTA Romero Miguel, SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Edit. Porrúa, S.A. México, D. F. 1989.
- 2.- ACOSTA Romero, Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
Edit. Porrúa, S. A. México, D.F. 1990.
- 3.- ANDRADE Sanchez, Eduardo, INTRODUCCION A LA CIENCIA POLITICA.
Edit. HARLA, S.A. de C.V. Colección textos jurídicos Universitarios, México, D.F. 1990.
- 4.- BURGOA Orhihuahela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
Edit. Porrúa, S. A. México, D.F. 1990.
- 5.- EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL CON BASE A SU ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. TESIS. Arturo Armando Mancera Mendoza.
Tesis Profesional de Licenciatura en Derecho. ULSAB Celaya, Gto. 1989.
- 6.- FRAGA Gábino, DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I.
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1982.

7.- HERNANDEZ Gaona, Pedro Emiliano, DERECHO MUNICIPAL.

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones jurídicas. México, D.F. 1991.

8.- OCHOA Campos, Moisés, REFORMA MUNICIPAL.

Edit. Porrúa, S. A. México, D.F. 1979.

9.- PORRUA Pérez, Francisco, TEORIA DEL ESTADO.

Edit. Porrúa, S. A. México, D.F. 1984.

10.- PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCION DE DELEGADOS MUNICIPALES, EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. TESIS. José Armando

Frausto Gomez.

Tesis Profesional de Licenciatura en Derecho. ULSAB Celaya, Gto. 1993.

11.- RENDON Huerta Barrera, Teresita, DERECHO MUNICIPAL.

Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1985.

12.- SERRA Rojas Andres, DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO II.

Edit. Porrúa, S.A. México, D. F. 1988.

13.- TENA Ramirez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1985.

II.- LEYES, CODIGOS Y REGLAMENTOS.

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Anaya Editores, S.A. México, D.F. 1992.

2.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

COMENTADA.

Universidad Nacional Autónoma de México, Rectoría Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F. 1985.

3.- Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
LII LEGISLATURA. Publicada el 17 de Febrero de 1984, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

4.- Ley de Bienes Inmuebles del Estado, Municipios y Organismos descentralizados de los mismos.
LII LEGISLATURA. Publicada el 28 de Diciembre de 1984 en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato.

5.- Ley General de Bienes Nacionales.
Publicada el 25 de Mayo de 1987 en el Diario Oficial de la Federación.

6.- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.
LII LEGISLATURA. Publicada el 27 de Diciembre de 1985 en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato.

7.- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.
LII LEGISLATURA. Publicada el 31 de Julio de 1984 en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato.

8.- Proyecto de iniciativa de Ley denominado "Ley de la Administración Pública Municipal".

9.- Reglamento de Administración para el Municipio de Celaya, Gto.

H. Ayuntamiento Constitucional 1986 - 1988.

10.- Reglamento Interior del H. Ayuntamiento de Celaya, Gto.

H. Ayuntamiento Constitucional 1986 - 1988.

11.- Reglamento Interior del H. Ayuntamiento de Leon, Gto.

H. Ayuntamiento Constitucional 1986 - 1988.

12.- Reglamento para el Gobierno Interior del Honorable Congreso del Estado de Guanajuato.

XXXIX LEGISLATURA. Publicada el 5 de Julio de 1945 en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato.

III.- DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

1.- DE PINA Rafael, de Pina Vara Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO.

Edit. Porrúa, S. A. México, D. F. 1989.

2.- GRAN ENCICLOPEDIA, Durvan, Barcelona, España 1967.

TOMO II.

3.- México a través de los siglos. TOMO III.

IV.- REVISTAS Y FOLLETOS.

1.- ESTUDIOS MUNICIPALES. Administracion Municipal.

**Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de
Gobernación. Publicación Bimestral.**

NUMERO 13,

AÑO III, Enero - Febrero de 1987

NUMERO 15,

AÑO III, Mayo - Junio de 1987.

NUMERO 19,

AÑO IV, Enero - Febrero de 1988.

NUMERO 24,

AÑO IV, Noviembre - Diciembre de 1988.