

879309



UNIVERSIDAD
LASALLISTA BENAVENTE

30



2ij

Facultad de Derecho Incorporada a la

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO.

Clave 8793-09

"VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA AMPLIACION DEL
PERIODO DE GOBIERNO MUNICIPAL EN MEXICO"

T E S I S

Que para obtener el titulo de

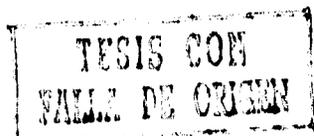
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

MOISES ARNULFO LOPEZPORTILLO RODRIGUEZ

Celaya, Gto.

Junio de 1996



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A **DIOS** por haberme permitido vivir esta vida y asegurarme una buena vida para mi familia y para mi país. Desinteresada.

A MIS PADRES.

MA. GUADALUPE RODRIGUEZ DE LOPEZPORTILLO Y PABLO ADAN LOPEZPORTILLO PEREZ. Porque pusieron en mi las bases que el suscrito tendrera una carrera profesional, ya que en mi esta puesto todo el esfuerzo y sacrificio de mis padres, para ellos mi cariño, mi amor y gratitud eterna.

A BERTHA GARCIA VELAZQUEZ.

La esposa, **JESSICA ISABEL.** Mi hija por el cariño, amor y comprension que siempre me han brindado.

Un especial afecto y gratitud a **MIS HERMANOS** por el apoyo brindado y por la confianza que han puesto en mi.

A MIS MAESTROS, Mi agradecimiento porque se encuentran cumpliendo con su noble y desinteresada mision de guiar por la vida y las rutas del bien y la verdad a sus alumnos, a ellos quienes contribuyeron en mi educacion e instruccion.

A TODA MI FAMILIA. Por su apoyo y estimulo que me brindaron.

A mi asesor de tesis **LIC. ARMANDO MANCERA MENDOZA.** Por la confianza que me brindó y apoyo.

Un especial agradecimiento al **LIC. DARIO MALDONADO VEGA.** por el apoyo y confianza que me brindó.

I N D I C E

"VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA AMPLIACION DEL PERIODO DE GOBIERNO MUNICIPAL EN MEXICO"

CAPITULO I.- EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO	PAG
<i>A.-Evolución Histórica del Municipio</i>	<i>1</i>
<i>B.- Concepto de Municipio</i>	<i>7</i>
<i>C.- Personalidad Jurídica del Municipio</i>	<i>11</i>
<i>E.-El Municipio en la Constitución.</i>	<i>17</i>
CAPITULO II.- INTEGRACION NORMATIVA DEL MUNICIPIO	
<i>A.- El Artículo 115 Constitucional y la Actividad del Municipio</i>	<i>23</i>
<i>B.- Fuentes del Derecho Municipal</i>	<i>32</i>
<i>C.-La Facultad Legislativa del Municipio</i>	<i>43</i>
<i>D.- La Autonomía Municipal</i>	<i>45</i>
CAPITULO III.- LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	
<i>A. - Formas del Gobierno Municipal</i>	<i>57</i>
<i>B.- El Ayuntamiento y el Presidente Municipal</i>	<i>62</i>
<i>C.- Los Regidores y Síndicos</i>	<i>68</i>
<i>D.- La Hacienda Municipal</i>	<i>70</i>
CAPITULO IV: LOS ASPECTOS POLITICO ELECTORALES DEL MUNICIPIO	
<i>A.- Los Aspectos Electorales del Municipio</i>	<i>77</i>
<i>B.- Etapas del Proceso Electoral Municipal</i>	<i>79</i>
<i>C.- Calificación de las Elecciones Municipales y sus Recursos</i>	<i>84</i>
<i>D.- Ventajas y Desventajas de la ampliación del Período Municipal</i>	<i>96</i>
CONCLUSIONES	108
BIBLIOGRAFIA	111

INTRODUCCION

En la construcción del nuevo Federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de los conceptos de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal, en todos órdenes estatales y municipales.

Con base a ello debemos avanzar hacia una nueva idea del federalismo en que la mejor integración nacional se funda en Ayuntamientos fuertes y dinámicas que sean apoyo de gobiernos estatales sólidos. El federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el Municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades reales de la población y representantes de las comunidades.

El Municipio Libre es fortalecido por las reformas al Artículo 115 Constitucional; Sin embargo, aún hay mucho que consolidar como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales, lo que solo se logra mediante un esfuerzo coordinado entre federación y estado.

Un propósito primordial en este trabajo de tesis es ampliar los cauces que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental, y que cuenten con la capacidad de decisión y evaluación correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas. Municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuentes de mejores gobiernos.

Es necesario hacer más vigorosa la participación de los Municipios, en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional a fin de que

respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular.

Bajo estos razonamientos, a este trabajo de investigación denominado "VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA AMPLIACION DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN MEXICO" cuyo tema ha sido objeto de polémica y reiterados debates sobre la duración del periodo constitucional de los Ayuntamientos hasta la fecha establecidos en tres años, con frecuencia claramente insuficientes para cumplir los programas trazados ante la comunidad, creo llegar a la necesaria conclusión de ampliar este periodo con la finalidad que el gobernante cuente con tiempo bastante para trazarse y cumplir objetivos y, por supuesto, la sociedad se convierta en un factor de exigencia.-

Fueron estos conceptos los que me llevan a desarrollar el tema en cuatro capítulos. Por eso, al primero, llamado "EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO" donde se contempla el que el municipio no permanece estático, sino que es dinámico y se transforma conforme avanza la sociedad y quizás su avance es siempre paralelo.

Mientras en el segundo capítulo "INTEGRACION NORMATIVA DEL MUNICIPIO" se hace un análisis de la fundamentación e integración del municipio, como célula que da vida a la estructura del Estado desde un punto de vista del conjunto de leyes que norman su existencia.

En el capítulo tercero "LA ADMINISTRACION MUNICIPAL" es el inicio medular del trabajo realizando un estudio pormenorizado de lo que es la función del Municipio, en cuanto a su estructura, organización y funcionamiento.

Finalmente el capítulo "LOS ASPECTOS POLITICOS ELECTORALES DEL MUNICIPIO" en donde habrá de enfocarse la mayor parte de este trabajo ya que contiene los

aspectos electorales y por ende, donde se estudian las posibilidades de la ampliación del periodo de gobierno municipal, analizando sus ventajas y desventajas de esta propuesta.

Y sera en mis conclusiones en donde vendrá a ser reflejo del esfuerzo y análisis, quedando listo para su critica.

CAPITULO I: EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO.

SUMARIO:- *A.- Evolución Histórica del Municipio B.- Concepto de Municipio C.- Personalidad Jurídica del Municipio D.-El Municipio en la Constitución*

A.- EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO.

Más que adentrarme en el estudio particular del proceso histórico del Municipio en civilizaciones concretas, mostrare un panorama global de las épocas de la Historia Municipal, para lo cual seguiré las investigaciones del tratadista español Antonio Bellver Cano, quien señala que son seis.

En la primera época, el "Municipio vive informe e impreciso, apenas, sin que la humanidad tenga conciencia de que existe, más bien en un momento genitivo".(1).

Por lo que toca a la segunda, "el poder del Municipio es robustecido por el desenvolvimiento de la conciencia jurídica".(2).

Ocurre como fenómeno natural que la vida y la civilización se desbordan del casco de las ciudades; el guerrero siente impulsos de dominio, sale al campo para ejercerlos, guerra o lucha y domina. La ciudad, "conglomerado de tribus", ha logrado una organización estatal, por la cual cumple en sí misma la totalidad de los fines sociales; de sus leyes, se impone su justicia, extiende la ciencia primitiva aquella ciencia de los griegos, de los egipcios y de los romanos levanta sobre pactos guerreros o convenios pacíficos un acuerdo con los demás municipios circunvalentes y empieza a formarse un conglomerado de estados, en el cual entran ciudades.

a) Confederadas: contrato de igual a igual.

- b) Libres: con propia organización, pero con cierto protectorado que les prestaba alguna ciudad superior en cultura, civilización o armas.
- c) Estipendiarias: conservando su régimen pero a condición de pagar ciertos tributos a la más principal.
- d) Colonias: especie de sucursales o secuelas de la ciudad dominadora.

Desprestigiados los principios de la pervertida civilización humana, se levanta la nueva generación de hombres, que siente, en sus entrañas el rayo destructor de aquella civilización monstruosa, para levantar sobre las perversas del imperio, el poder feudal que, juntamente con la iglesia, sostuvo al mundo durante tantos siglos llamada también (medievo de oscuridad municipal o tercera época).

El desconcierto que produjo la incursión de los germanos rompió los vínculos unificantes del Imperio, y cada ciudad hizo suya la independencia y autonomía; con esto, se acabaron los obstáculos recíprocos, y pronto se encontraron independientes en espera de los nuevos acontecimientos. Asimilados los moldes de un buen régimen jurídico no pudieron olvidarse los benéficos productos de una civilización. Los bárbaros se preocupan del buen acomodo de sus familias y de sus propias conveniencias; usaron en muchos casos modos suaves y tranquilizadores; sin mengua de la organización guerrera que necesariamente suponía la vida de aquellas civilizaciones; y así tuvieron facilidades para conceder su justa validez a las organizaciones de entonces.

En el desenvolvimiento de esta tercera época se acusa con viveza la intervención del individualista sello germano, actuante sobre la extendida civilización de Roma; que a medida que se propagaba, se iba traduciendo en la inevitable pugna entre ambos elementos. La invasión de los bárbaros en el Imperio se realizó fundamentalmente, a través de la introducción en el mismo, de grandes masas de gentes. Este hecho significó que las legiones y sus acompañantes habían de traer una organización propicia para tratar a los pueblos ocupados en patrón de conquistados o vecinos, y ellos

mismos adoptaban posturas de señores de dominación. Por eso, si bien a cada municipio se le reconoció su organización, usos y costumbres, también pugnaron ellos por cierta organización nacionalista, y de fundamental estructura militarista levantada sobre la que necesariamente tuvieron las huestes de lucha. Desde el primer momento impusieron los germanos sus reyes; dictaron aquellas con carácter general e hicieron sentir a los Municipios el peso de un poder superior; al que debían someterse.

El resultado de estas actitudes fue que los preceptos del Derecho Público y del Derecho Penal y los de todos los procedimientos civiles o administrativos fueran emanados del poder real como jerarca indiscutible el Rey; y, en consecuencia, la administración municipal sólo quedó con ciertos títulos de orden interior correspondientes al régimen de orden entre el vecindario, así como la mera presentación del cumplimiento de las sentencias de justicia. La necesidad de contar con masas auxiliares para el ejército hizo que fuera robustecida la intervención del pueblo en todos los actos de interés común para la ciudad, estableciéndose el (*conventum vecinorum*), en el que se condensó la soberanía de las ciudades y al que podían llegar como Consejo abierto todos los vecinos.

La organización social fundada en las jerarquías del dominio de la tierra trajo como consecuencia natural la creciente desestimación de los valores urbanos. Surgen así, los regímenes de justicia a cargo de los señores, dueños de vida y hacienda de sus vasallos, y de esta forma la organización municipal termina, al acabarse su carácter jurídico.

Comprende la cuarta época un largo período histórico de construcción de las nacionalidades, en el cual se van robusteciendo cada vez más los sentimientos de la ciudadanía especial y van naciendo y consolidándose ciertos estados. Alemania, Inglaterra, los Balcánicos o Islámicos, Asiáticos y Africanos: Francia y, principalmente España. Esta fue la época de las reformas religiosas y del libre examen, sólo contenido por el influjo de la "Santa Inquisición", tuvo este período histórico complejidad y diversidad verdaderamente excepcionales; puedo señalar que se presentó

entonces un dar y negar de personalidad y autonomía a los Municipios, víctimas de forcejeo que sostuvo la monarquía con la nobleza y el pueblo; hasta llegar a la formación del Estado Soberano.

Pero si el núcleo municipal se hubiera presentado ante el poder real como una amenaza contra éste, sólido y robustecido, se le hubiera abatido con absorciones de las magistraturas, ya fuera mandado Delegados del Monarca o concediendo a los Adelantados y magnates preeminencias y fueros jurisdiccionales. Unido a esto a la facilidad con que catan los más fieles servidores y vasallos del Rey, no hubiera sido difícil comprender cómo se causaron explosiones populares, lo que produjo el fenómeno político de sostener el poder público y tanta y tan siniestra rencilla o guerra intestina con sus vasallos, como duró la contienda de dominación o independencia con los pueblos extraños.

En esta época se dio marcadamente la distinción entre los municipios de carácter urbano y los rurales; ya que en éstos, los campesinos permanecían apegados a sus trabajos, residuos de la organización feudal, mientras los grandes núcleos de población eran organizados bajo la asamblea de aristócratas que dictaban leyes y fueron, como si fueran autónomos, se asimilaban poblados; a los que concedían solamente cartas pueblas, y ordenaban y sostenían milicias como consecuencia propia de su jurisdicción y soberanía.

La quinta época que abarca propiamente desde 1789, hasta finales del siglo XIX, se caracteriza por la diversidad de doctrinas y por propiciar la desorientación. La reacción que era de esperarse de la corriente individualista contra el absolutismo produjo como es bien sabido la Revolución francesa.

La organización municipal de esta época fue levantada sobre principios generales meramente filosóficos, consignados en las cartas constitucionales hechas con espíritu doctrinario y enciclopedista, de "seudo filósofo", ya que no era partidista, a las cuales se les dio valor

especialísimo como una manera de pacto firmado entre el pueblo y los monarcas; pacto que sólo éstos juraron, en fidelidad prometida a cada reforma.

"Reducida la vida municipal al orden público ciudadano, al ciudadano de los campos y al desempeño de ciertas delegaciones del Poder Ejecutivo, quedaron los municipios en el mero concepto de Entidades Administrativas menores, secuela simple del poder central; cuyos acuerdos habian de aprobarse por los jefes políticos; los cuales, podian imponer la autoridad del alcalde, suspender y destituir a los ayuntamientos a pesar de que eran de elección popular por la facultad reservada al gobierno para hacer su nombramiento. Más adelante vino una reorganización, en la que se daba un carácter privado y aún secreto a sus acuerdos y a su administración; lo cual no pudo durar mucho tiempo; pues esto se derogó en seguida. Los gobiernos discutian el nombramiento de los alcaldes por el rey, sin que mediara el consenso. Asimismo crearon y suprimieron las "Juntas de Asociados"; igualmente fueron objeto de múltiples variaciones las haciendas municipales; hasta tres veces fue suprimido el impuesto de consumos, fundamental ingreso de los municipios; varias más fueron cedidas y quitadas, cuotas sobre la contribución territorial del Estado, cédulas personales, etc.". (3).

Situándonos históricamente, esta época se ubica a mediados del siglo XIX y en síntesis podemos decir que fue caracterizada por el uso desmedido del poder del gobernador sobre los ayuntamientos; ya que como se ha visto no solamente podian ser destituidos los alcaldes o concejales, sino incluso los propios ayuntamientos en pleno, sustituyéndose a pesar del sufragio universal a todos los que había elegido el pueblo, por otros de mejores condiciones o de determinadas circunstancias que fueran requerimiento para los ocupantes del poder. En general también puede decirse que en esta época estuvieron vigentes en forma alternativa las más abusadas contradicciones sobre el régimen municipal.

Aparentemente comienza una nueva etapa para el Municipio, que es la sexta o actual. Sin embargo, en esta época de la historia municipal es en la que se da mayor imprecisión

y falta de uniformidad en el criterio sobre el reconocimiento o no de autonomía al mismo. Mucho se ha discutido respecto a la personalidad y naturaleza jurídica del Municipio, se ha hablado largamente y se han emprendido acuciosos estudios en torno a la hacienda pública comunal, así también se ha discutido y planteado la asistencia a los consistorios de ciertos elementos y los grandes teóricos se han encasillado en problemas que se consideran sin solución posible; tales como la municipalización de los servicios públicos, el manejo directo de algunos aspectos en materia de educación, de saneamiento urbano, de planeación, de finanzas, etc.; el régimen de los trabajadores del Municipio, la posibilidad de creación de un Poder Judicial Municipal, así como del Legislativo.

Lo cierto es que esta serie de especulaciones, de irrealidades, de profundos estudios y de buenas intenciones sólo han repercutido negativamente en el ámbito municipal; ya que en donde no hay consistencia ni tampoco alguna directriz específica a seguir, existe imperativamente provocado el caos, la desuniformidad y la ventaja de unos cuantos.

En opinión de algunos autores el origen del Municipio se encuentra rudimentariamente en la prehistoria, pero en realidad esta Institución surge en el contexto histórico, incipientemente en Grecia y posteriormente en Roma, de donde se deriva su estructura y los principios que consolidan su existencia.

Posteriormente en España cobra una gran importancia sobre todo con la producción legislativa y con la plena autonomía en su administración y en el orden patrimonial en la Nueva España fue considerado como una forma de gobierno eficaz con cierto grado de autonomía. En el texto de la Constitución de 1812 que tuvo accidentada vigencia en nuestro país, se prevé una serie de interesantes disposiciones aplicables al Municipio, dándole un lugar de primer orden a su régimen administrativo.

Después de la Guerra de Independencia y en el texto de las diferentes constituciones que han estado vigentes en nuestro país, el Municipio ha pasado muchas vicisitudes, y todas ellas se derivan de la impresión de su tratamiento. Nuestro régimen constitucional otorga al Municipio una importancia inusual, conservando en esencia, los principales postulados de la Constitución de 1917.

Todo esto pone de manifiesto la necesidad del estudio del Derecho Municipal, a través de investigaciones, del establecimiento de cátedras específicas y en general del análisis que pueda hacerse a la luz del Derecho, así como de las consecuentes modificaciones legislativas.

B.- CONCEPTO DE MUNICIPIO.

"El vocablo Municipio proviene del Latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo munus, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino municipium que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades". (4).

De aquí se deriva el concepto municipe, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; también se encuentra el uso frecuente del término municipia, para referirse en general a todas las ciudades que el Derecho Romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

Coincidió con la mayoría de los investigadores de la historia municipal en afirmar que el Municipio, como investigación jurídica y social surgió con el Derecho Romano, particularmente en el momento de la expansión del imperio en los primeros años de nuestra era. En el gobierno latino se conjugaron, por una parte, el claro realismo político y, por otra, la idea pragmática de la administración de las ciudades, resultando así el ámbito de lo municipal, que se circunscribió al manejo de las cuestiones locales, sin interferencia de otras entidades del Estado, por así convenir a la propia "razón de estado" del Imperio.

Muchas y de variadas orientaciones y matices son las definiciones que en torno al Municipio exponen los estudiosos del tema, notándose en ellos, sin embargo, el sustrato común que tiene la institución, esto es: el aspecto propio de la vida local de la comunidad.

Algunas de las definiciones más comunes de la institución en análisis se encuentran en diversas enciclopedias o diccionarios. Así el de la Real Academia Española lo conceptúa como: "Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regidos en sus intereses vecinales por un ayuntamiento".

La enciclopedia Espasa Calpe señala que el Municipio es:

"Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, Unión de Estados)". (5).

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el Municipio es:

"La organización política-Administrativa que sirve de base a la división territorial y de organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación". (6).

Por otra parte, la doctrina mexicana también ha aportado claras definiciones de la institución municipal. Tanto investigadores del Derecho Constitucional o Administrativo, así como sociólogos y otros especialistas presentan diversos conceptos definitorios.

"El Municipio -afirma el Dr. Miguel Acosta Romero- en sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular".

Uno de los indudables pioneros del estudio del Municipio en México los fue Don Moisés Ochoa Campos, que escribiera varias obras sobre temas municipales, la más destacada, sin duda, "La Reforma Municipal", en donde sostiene que:

"El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local; es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos". (7).

Como se puede observar, existen muy variados puntos de vista para enfocar la definición del Municipio. Algunos autores destacan características formales, otras cuestiones políticas, económicas o sociológicas. Sin embargo, se percibe, en el fondo, la preocupación central de todos ellos por apreciar a esta institución como básica y fundamental en la configuración de la vida de las sociedades.

En este sentido, se propone que: "El Municipio es la institución jurídica organizada, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial, y de la organización política de un Estado". (8).

En esta definición se están destacando varios aspectos: a) Que el Municipio es una institución de carácter jurídico, político y social; b) Que el Municipio es una institución territorial pues cuenta con una jurisdicción especial definida; c) Que el Municipio tiene como finalidad organizar la satisfacción de intereses primarios resultantes de la convivencia social, esto es, que se originan por el hecho de la vecindad de los individuos y, d) Que el Municipio en muchas ocasiones es considerado como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados.

Los autores han clasificado a los elementos integrativos del Municipio de diversa manera, algunos destacan de ciertos componentes de la institución municipal como fundamentales, para diferenciarlos de otros que suelen clasificarse como secundarios o complementarios.

En este sentido, Luigi Ferrari limita los fundamentales a tres: el territorio, la población y el patrimonio. Adriano Carmona Romay habla igualmente de tres: el territorio, la población y el personal administrativo. El profesor Efrén Cordova, siguiendo criterios similares, cataloga a elementos del Municipio como objetivos y subjetivos, siendo los primeros: el territorio, la población, la capacidad económica; y los segundos: la creación o reconocimiento legal, la formación política y jurídica, y la finalidad de satisfacer necesidades públicas locales. Algunos otros autores, como el argentino Antonio María Hernández cuenta con clasificaciones muy similares, pues los cataloga en: territorio, población y poder.

Por mi parte propongo como elementos fundamentales del Municipio, los siguientes: a) el territorio o término municipal; b) la población; c) el gobierno; d) la relación de vecindad; y e) la autonomía.

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

Se conceptúa también al Municipio como una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político.

C.- PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO.

Desde el surgimiento del Municipio occidental en Roma, hasta nuestros días en los Estados modernos, la institución ha cumplido fines que parecen permanentes en la historia. Sin embargo, su ubicación dentro de cada estructura ha sido diversa. Lo que no escapa a cualquier observación es que el Municipio en todo tiempo y sociedad ha estado comprendido en "una estructura mayor", o sea, el Estado. Así apareció en Roma; así se aprecia inclusive en el bajo medievo con todo y su amplia autonomía.

Según sea la filiación que se sustente a la naturaleza del Municipio, en ese sentido se entenderá en mucho esta cuestión. Posiciones extremas que plantean, por una parte, que los municipios dieron base al Estado; hasta, la postura contraria que explicaría que el Municipio no es sino un apéndice administrativo del Estado que cumple ciertas funciones de descentralización territorial y de servicios.

Tanto los sistemas de Estados centrales, como los federales, ubican actualmente al Municipio con características políticas, jurídicas y económicas que lo diferencian de una mera agencia o delegación del gobierno federal del Estado, por lo que la tesis administrativa de la descentralización por región esta francamente en desuso.

Particular importancia tiene la apreciación del Municipio en la estructura del Estado Federal que constituye nuestro país. En efecto, la República, en cuanto a su organización y estructura, establece tres esferas competenciales: la federal, la estatal y la municipal. El texto constitucional en diversos de sus preceptos deja clara esta diferenciación, por lo que se suele denominar a estas esferas competenciales como "niveles de gobierno", resultando así: el nivel federal, el nivel estatal y el nivel municipal.

Sin perder la perspectiva de que en nuestro país el Municipio, forma parte integrante de los Estados Federados, pero que de ninguna manera es política, ni jurídicamente igual. Al respecto la Constitución Política define ciertas prerrogativas, para el Municipio, fundamentalmente en su artículo 115.

"Si partimos desde el principio constitucional que prescribe de forma expresa las competencias federales, según lo señala el artículo 124, al establecer que las facultades que no estén concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderán, por exclusión, reservadas a los Estados. Correlacionando lo anterior con el texto del artículo 115 de la Ley Suprema, llegaremos a la conclusión de que nuestra Carta Magna otorga competencias a los Estados a través de una doble exclusión; o sea, por una parte lo que no sea privativo de la Federación (artículo 124), y por otra, lo que no sean prerrogativas de los Municipios, las que, como ya señalamos, se regulan principalmente en el citado artículo 115, sin dejar de observar también que el artículo 122 establece lo concerniente al Distrito Federal". (9).

El Municipio dentro del Estado es, de acuerdo a las ideas anteriores, una forma, nivel o instancia de gobierno, definida en sus perfiles por la propia Constitución. El Municipio participa de los tributos propios del poder público, principalmente de: imperium, que se manifiesta en los actos de autoridad que realizan sus organos del gobierno.

De acuerdo a lo preceptuado en el artículo 115 de la Constitución, nuestro Municipio cuenta con el atributo jurídico de la personalidad, esto es, que puede ser sujeto de derechos y obligaciones.

Si bien el derecho positivo al respecto es muy claro, resulta de interés abordar algunos aspectos doctrinarios, así como la evolución histórica en torno a la personalidad de la institución municipal.

El derecho reconoce dos tipos de personas:

"a) Las denominadas físicas; y b) Las llamadas colectivas, jurídicas o morales. La persona física -señala Miguel Acosta Romero- es el ente biológico humano con derechos y obligaciones, su capacidad de goce se le atribuye desde que es concebido y la de ejercicio con la mayoría de edad y termina la de ejercicio por la interdicción, y ambas con la muerte; las características y atributos de las personas físicas son tener un nombre, domicilio, estado civil, capacidad y nacionalidad". (10)

Por cuanto a las personas colectivas, también conocidas como jurídicas o morales, la doctrina no es tan uniforme en su apreciación, pues existen múltiples teorías que pretenden explicarlas. En esencia estas personas se forman por grupos de individuos que se organizan para cumplir ciertos fines. El derecho les autoriza su integración y reconoce como legítimos los objetivos o fines que

se fijan esos entes, por lo que, se dice, son evidente creación del orden jurídico, ya como ficciones, como patrimonio de afectación o corporaciones, según la tendencia doctrinaria que se adopte.

En efecto, la personalidad del Municipio, históricamente observada, ha seguido una evolución diversa a la del Estado, si bien, en el fondo, comparten similares prerrogativas devenidas de este tributo que les otorga el derecho.

De aquí en adelante se reconoció al Municipio como persona jurídica, si bien posteriormente se ha debatido si dicha personalidad es única o doble y si es de derecho público o de derecho privado o de ambos. Aunque esto puede variar en la doctrina o legislación de cada país, en todas las legislaciones se acepta al Municipio como persona jurídica pública estatal.

En el apartado correspondiente a este tema, Acosta Romera señala en su "Teoría General del Derecho Administrativo", como características propias de las personas jurídicas colectivas del Derecho Público, las siguientes:

"- La existencia de un grupo con finalidades unitarias, permanentes y voluntad.

- Denominación o nombre.
- Elemento patrimonial.
- Régimen jurídico propio.
- Ambito geográfico y domicilio.
- Organos de representación y administración.
- Fines". (11)

De lo anterior se concluye que el Municipio reúne evidentemente esas características doctrinarias, que lo ubican, por ende, como un ente público con personalidad.

Otro punto que la doctrina ha debatido ampliamente es la denominada **unidad o duplicidad de la personalidad del Estado y, por consiguiente, del Municipio**. Se afirma por alguna corriente de juristas que el Estado cuenta con doble personalidad: Una de derecho público y otra de derecho privado, por actuar en relaciones de imperium o como un particular, respectivamente. Las ideas modernas afirman que es innecesaria esta distinción, a más de incorrecta, pues la personalidad es indivisible y única, pudiendo manifestarse, sin perder tal unidad en relaciones de derecho público, o sea, de autoridad y, en otros de derecho privado, porque así lo prevé y lo autoriza la propia ley, otorgando al Estado (y al Municipio) facultades y capacidades para esto.

Por cuanto hace al derecho positivo, tanto la Constitución General de la República como las propias de cada Entidad Federativa, reconocen de manera expresa la personalidad del Municipio. El artículo 115, fracc. II, párrafo primero de la Ley Suprema, así lo señala. De esta propia manera lo regulan la totalidad de las Constituciones estatales y leyes orgánicas municipales.

En conclusión, el principio constitucional de la personalidad jurídica del Municipio está claramente establecido en el artículo 115 de la Ley Suprema, Repitiéndose en las Constituciones locales y leyes orgánicas municipales.

En general puedo afirmar que el órgano representativo del Municipio es el Ayuntamiento quién por disposición de las propias leyes orgánicas municipales ejerce esta facultad por conducto del Presidente Municipal para todos los efectos administrativos y de representación civil, como contratos diversos, convenio, etc.

Sin embargo, debo precisar que tratándose de representación ante procesos jurisdiccionales formales, quien representa al Municipio, en la casi totalidad de las legislaciones

estatales, es el síndico municipal, pues precisamente uno de sus atributos es el de velar y custodiar los intereses del Municipio.

Los atributos del Municipio como persona jurídica de existencia natural, necesaria, se puede derivar, por exclusión de los que correspondan al ser individual y así se tiene que genéricamente a éste se le reconoce tener lo siguiente: 1.- Capacidad, 2.- Estado Civil, 3.- Nombre, 4.- Domicilio y 5.- Patrimonio.

Por la propia naturaleza de este ente, el segundo de los atributos mencionados y el cuarto, le son relativamente aplicables. En cuanto a los restantes que serían: nombre, capacidad y patrimonio, si se da una clara compatibilidad.

Nombre. El nombre es la palabra o conjunto de palabras que se emplean para identificar y diferenciar a un Municipio de los demás, generalmente el nombre de éste va seguido de la abreviatura de la Entidad Federativa en que está circunscrito geográficamente y jurídicamente.

Respecto al estado civil, hay autores que lo clasifican en político, familiar e individual. El municipio sólo puede tener un estado civil político; esto es, puede ser nacional o extranjero.

En cuanto al domicilio, éste más bien va referido a la persona tomada en su individualidad, pero si aplicamos el concepto objetivo o material, se puede concluir que aquel 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 tiene el Municipio, si la tiene el Municipio, aunque en algunos casos esté restringida.

Patrimonio. Es el Derecho Administrativo el "Conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y que pone a título de dueño, o propietario, para desistimarlos 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"

D.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION.

Partiendo del texto original plasmado en la Constitución de 1917 y considerando las diversas reformas que en la materia municipal se han hecho en el artículo 115 de la Ley Suprema, se desprenden las siguientes características del Municipio Mexicano:

"A) Se otorga personalidad jurídica a las corporaciones municipales. Esto es, se les considera jurídicas del derecho público que pueden ser sujetos de derecho que pueden ser sujetos de derechos y obligaciones.

B) Se otorga capacidad a los Municipios para contar con patrimonio propio integrado por los bienes y recursos que les sean necesarios para atender a sus responsabilidades con la comunidad.

C) Por cuanto hace a la autonomía política, define la Constitución el derecho del Municipio para otorgarse sus propias autoridades mediante la elección popular y directa de los Ayuntamientos". (12).

Establece la prohibición de que existan autoridades intermedias entre los ayuntamientos y los gobiernos de los Estados.

Reglamenta con precisión lo correspondiente a la no reelección relativa de los miembros del Ayuntamiento indicando que los Presidentes Municipales, regidores y síndicos electos en forma directa y popular, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Quienes por elección indirecta o por nombramiento o designación desempeñen las funciones propias de esos cargos, no podrán ser electos para el periodo inmediato siguiente.

Sigue señalando la Constitución a este respecto que quienes hayan ocupado los cargos a que me vengo refiriendo, con el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo siguiente con el carácter de suplentes, pero los que hayan tenido el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el siguiente periodo como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio efectivo del cargo.

Finalmente, en cuanto a la autonomía política, establece la Constitución un procedimiento general para todos los Municipios del país en cuanto a la suspensión, revocación o desaparición de los ayuntamientos o del mandato de alguno de los miembros. Quedan estos procedimientos como facultad exclusiva del Poder Legislativo Estatal, siendo necesaria la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes en estos casos y debido dar oportunidad a los involucrados, ayuntamientos o pruebas y hacer los alegatos necesarios.

En el caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si la Ley no prevé la entrada en funciones de los suplentes o la celebración de las nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que deben concluir los periodos correspondientes.

"D) Por cuanto hace a la autonomía administrativa, la Constitución prevé para el Municipio su capacidad legislativa (material) otorgándole facultades expresas y claras para

expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones". (13).

Establece la Constitución en forma expresa la competencia municipal en materia de servicios públicos señalando los que, cuando menos, estarán en manos de la autoridad municipal y que son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y, los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios.

Se prevé por la Constitución la asociación de los Municipios de un mismo Estado, quienes podrán coordinarse a este respecto para la más eficaz prestación de los servicios a su cargo.

Un punto importante en la reglamentación constitucional de la autonomía administrativa de los municipios es el relativo a las facultades que se le otorgan en materia de zonificación, desarrollo, urbano, de reservas territoriales, de utilización del suelo y regulación de la tenencia de la tierra; así como para otorgar licencias y permisos de construcción y participar en cuestiones relativas a la creación y administración de reservas ecológicas.

"E) Siguiendo una antigua tradición constitucional reglamentaria que el Ejecutivo Federal y en su caso los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios en donde residan habitual o transitoriamente, esto por un principio evidente de seguridad nacional y con objeto de evitar, en caso de urgencia, conflictos de mando en perjuicio del orden del país)." (14).

"F) En materia de Derecho Burocrático, la Constitución asienta el principio que regula la relación de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, cuyas relaciones deben regirse

por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias". (15).

"G) En relación a la llamada autonomía financiera municipal, la Constitución establece una serie de principios importantes y básicos, determinando la libre administración que los Municipios pueden hacer de su hacienda, la que se forma con una serie de contribuciones y otros ingresos, así como los rendimientos de sus propios bienes patrimoniales". (16).

Me parece de especial importancia el dictado constitucional que precisa que la Federación no podrá limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria, ya especificadas; ni los renglones de derechos. Tampoco la Federación en sus leyes podrá conceder exenciones sobre estos renglones, precisando, además el artículo 115, que tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales y de instituciones oficiales y privadas en relación a las contribuciones que corresponden al Municipio. Se hace la salvedad de que exclusivamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos del pago de las contribuciones a que aludo.

Finalmente, en relación a la autonomía financiera, que vengo comentando, precisa la Constitución que corresponde a los Estados aprobar las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas; correspondiendo en forma libre y exclusiva a los ayuntamientos la aprobación de los presupuestos de egresos en base a los ingresos de que dispongan.

Habiendo sido derrocado el General Don Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional; ese nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes; obedeciendo a tal reclamo, se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que fue el creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente a pesar de sus múltiples y variadas reformas.

El Constituyente de 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. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al Proyecto del Primer Jefe expresó que el establecimiento del Municipio libre continúa la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857." (17).

De cualquier forma, y aun a pesar de sus defectos, es encomiable la inclusión del Municipio, propuesta por Don Venustiano Carranza y aceptada por el Constituyente de Querétaro; ya que al tener eimiento constitucional esta noble institución, marca su permanencia en nuestro orden jurídico, su prioridad en la estructura política y su función en la vida democrática del país.

Dentro de las reformas realizadas al artículo 115 Constitucional, se ha soslayado lo relativo a la competencia y al procedimiento, que debe seguirse en casos de conflictos entre dos o más municipios o entre estos y el Estado.

Sería ilusorio pensar que nunca van a darse controversias entre los referidos entes. Por tanto, es necesario que en alguna adición al texto del artículo 115, se contemple una solución, similar a la que se establece en los artículos 103 fracc. II y III, 104 fracc IV, 105 y 107, de la propia Constitución Federal de la República. De esta manera, se abrirá un camino legal para resolver dichos problemas, cuyo conocimiento estaría a cargo de los Tribunales Superiores de Justicia de cada Entidad Federativa. Considero, que ello, es también un importante factor que innegablemente puede contribuir al logro de una mayor autonomía en el ámbito comunal.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO I.

- 1).-Pág. 23 Rendón Huerta Barrera, Teresita, "Derecho Municipal" 1a. Ed. Edt. Porrúa. México 1985
- 2).- pág. 23 Opcit. Rendon Huerta Barrera, Teresita.
- 3).- Pág. 29 Idem.
- 4).- Pág. 1 Quintana Roldán, Carlos F. "Derecho Municipal" 1a. Ed. Edt.Porrúa, México 1995
- 5).- Pág. 50 Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa-Calpe,S.A. tomo XXXVII
- 6).-Pág 78 Diccionario Jurídico III-UNAM. tomo I-O
- 7).- Pág. 23 Ochoa Ocampo, Moisés. "El Municipio, su Evolución Institucional"4a. Ed. Edt. Porrúa México 1984
- 8).- Pág. 6 Opcit. Quintana Roldán, Carlos F.
- 9).- Pág. 17 Opcit. Quintana Roldán, Carlos F.
- 10).- Pág. 39-40 Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo"6a. Ed. Edt. Porrúa México 1981
- 11).- Pág. 54-56 Opcit. Acosta Romero, Miguel.
- 12).- Pág. 117 Opcit. Quintana Roldán, Carlos. F.
- 13).- Pág. 118 Idem. Quintana Roldán, Carlos F.
- 14).- Pág. 118 Idem.
- 15).- Pág. 118 Idem.
- 16).- Pág. 118 Idem.
- 17).- Pág. 114 Opcit. Rendón Huerta Berrera, Teresita

CAPITULO II.- INTEGRACION NORMATIVA DEL MUNICIPIO.

SUMARIO:- *A.- El Artículo 115 Constitucional y la Actividad del Municipio. B.- Fuentes del Derecho Municipal. C.- La Facultad Legislativa del Municipio. D.- La Autonomía Municipal.*

A.- EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y LA ACTIVIDAD DEL MUNICIPIO.

El estallido revolucionario de 1910, se debió a la larga acumulación de presiones sociales que la dictadura porfirista fue generando por las desigualdades económicas que habían llevado a grandes masas a niveles de pauperización extrema. Aunado al justo enojo de la población, surgiendo importantes ideólogos y caudillos revolucionarios que proponían diversos postulados de justicia social y que pugnaban por una nueva organización política de la nación.

"En ese orden de ideas, puede afirmarse que una de las causas determinantes de la revolución fue el descontento de los pueblos y sus ayuntamientos en contra de jefaturas políticas. Como señala Alberto Morales Jiménez: "Ellos desplazaron en la dictadura a los Municipios libres". El enfrentamiento se hizo inevitable, aquéllos se convirtieron en instrumento de control de Porfirio Díaz; estos eran símbolo de la soberanía popular y de la democracia, por lo que, - sigue siendo el citado autor- "Allí donde había logrado mayor arraigo el Municipio, la insurrección adquirió caracteres más visibles. Esto explica que el estallido popular haya venido del norte en aquel año. En esta región del país prevalecía un mayor respeto hacia esa noble institución". (18).

La necesidad de libertad municipal fue una de las aspiraciones populares más genuinas recogida por los actores revolucionarios bajo el lema del "Municipio Libre".

El Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza en septiembre de 1916, se instaló en la Ciudad de Querétaro e inició sus trabajos el 1 de diciembre de ese mismo año. Esta magna reunión fue el escenario de los más enconados debates entre las diversas corrientes políticas e ideológicas respecto de la institución municipal en el programa de la revolución triunfante.

Como antes expuse, fueron múltiples los planes de caudillos revolucionarios que plasmaron en su contenido demandas de justicia para el municipio. La bandera del MUNICIPIO LIBRE, indudablemente fue una de las aspiraciones que la naciente Constitución debía contemplar. El Constituyente de Querétaro pretendió restituir al municipio su libertad y dignidad, para ello, el artículo 115 de la Nueva Ley Fundamental, perfiló sus contornos, a más de que otros preceptos también se detallaron atribuciones o derechos propios de las municipalidades.

Puede afirmarse, sin equívoco, que Carranza interpretaba con acierto las aspiraciones revolucionarias en torno al Municipio. El 3 de octubre de 1914 el primer Jefe abordó directamente la cuestión municipal al señalar en su mensaje a la Convención de Generales, reunidos en el local de la Cámara de Diputados. "Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, desigualdad política y de las orgánica son, brevemente enumeradas las que enseguida expreso. el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las practicas democráticas." (19).

Reiterando su posición municipalista, el propio Carranza, el 12 de diciembre de aquel 1914, expidió en Veracruz un decreto de "Adiciones al Plan de Guadalupe". Dicho decreto en su artículo segundo exponía: "El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas

encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas del país", entre ellas el "Establecimiento de la libertad municipal como institución Constitucional.

A la fecha el artículo 115 Constitucional ha tenido diez modificaciones o adiciones, que son:

a) La primera reforma (Diario Oficial del 20 de agosto de 1928) se hizo modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los Estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

b) La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1993) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos. En el primero de los casos lo no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador electo popularmente no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los Ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo en el periodo inmediato siguiente, pero si para los subsecuentes.

c) Para la siguiente reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados durarían en su cargo hasta cuatro años, para reglamentar que la duración de cargo de estos funcionarios podrán ser hasta seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en el artículo 116 de la Ley Suprema.

d) La cuarta reforma del artículo en comentario (Diario Oficial del 12 de febrero de 1974) fue de importancia básica en la historia del país. Por virtud de esta reforma se otorgo el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

e) La reforma quinta al artículo 115 (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) está íntimamente ligada a la anterior, ya que por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en el párrafo anterior para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

f) La sexta reforma (Diario Oficial del 16 de febrero de 1976) adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

g) La séptima reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objetivo adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 000 o más habitantes.

h) La octava reforma (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) merece mención especial, por la trascendencia que en materia política, financiera y administrativa ha tenido para los municipios mexicanos. De hecho se cambió casi por completo el texto del artículo 115 constitucional, recogiendo añejas aspiraciones municipales que se hicieron manifiestas en diversas consultas populares.

La exposición de motivos de la iniciativa correspondiente fue presentada por el Ejecutivo ante la Cámara de Senadores el día 6 de diciembre de 1982, y dada su importancia, mencionare las ideas más relevantes.

I.- En dicha iniciativa se hace alusión a la importancia que en el proceso histórico del país ha tenido el Municipio, desde sus principales manifestaciones que se encuentran delineadas en el Calpulli de los Aztecas, hasta la importancia que adquirió en el Constituyente de Querétaro.

II.- También esta iniciativa señala que para poder llevar a cabo a efecto la política descentralizadora que caracterizó el régimen de Miguel de la Madrid, cuyos lineamientos generales surgieron del proceso de consulta popular realizada en diversos municipios que configuran el territorio nacional, era necesario llevar a cabo el proceso de fortalecimiento municipal. Este aspecto se conseguiría sólo a través del otorgamiento de elementos que le permitieran al Municipio vigorizar su hacienda, su autonomía política y aquellas facultades que de alguna manera venían siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

III.- Al incentivar el fortalecimiento municipal, se coadyuvaría a su desarrollo económico, disminuyendo, con ello, los grandes procesos migratorios que han venido experimentando la población de algunos Municipios. La concentración de la población en pocas entidades municipales, no es más que una manifestación de un desarrollo desequilibrado del territorio nacional, aspecto que se puede contrarrestar en la medida que se da más libertad al municipio para planear su economía en función de sus necesidades internas.

IV.- Además la iniciativa precisa los servicios públicos en los que los municipios deben tener incumbencia; permite a los municipios del país coordinarse y asociarse entre sí

para la eficaz prestación de dichos servicios. Estos aspectos estarían obviamente condicionados a los que establecen las leyes sobre la materia.

V.- Dado que una reiterada demanda en la consulta popular fue la necesaria reestructuración de la economía municipal, la iniciativa consideró como una acción impostergable la correcta redistribución de competencias en materia fiscal. Por ello, entre otros aspectos, se atribuyeron a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como otras contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

VI.- Otro fundamento de primer orden en la reforma municipal, es el relacionado con el desarrollo urbano. En base a las necesidades sociales, se propone en la reforma el comentario facultar a los Municipios para intervenir en la zonificación y en la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

La indudable trascendencia y peso político de la iniciativa presidencial en materia municipal, propiciaron que el entonces Secretario de Gobernación Lic. Manuel Bartlett Díaz, compareciera en la Cámara de Senadores el 20 de diciembre de 1982, para explicar los pormenores de dicha iniciativa. Dada la comparecencia de las ideas que Bartlett sostuvo en dicha comparecencia, he considerado pertinente adjuntar como apéndice 2 el documento donde defiende los principios de la iniciativa presidencial presentada el 6 de diciembre del mismo año.

Cabe señalar que la idea central de este documento, es hacer hincapié en la importancia que tiene el fortalecimiento del Municipio, tanto social, política y económicamente, sostenido y motivando la aceptación de todos los principios de la mencionada iniciativa.

i) La novena reforma (Diario Oficial del 17 de marzo de 1987), tuvo como objeto cambiar al artículo 116 constitucional algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los Estados, y de esta manera dejar el artículo 115 exclusivamente para cuestiones de materia municipal. Por virtud de esta reforma el precepto citado se integró en ocho fracciones, que es como actualmente se encuentra el texto vigente.

Se ha criticado por algunos constitucionalistas esta reforma, por tratarse de cuestiones meramente formales, sin que se haya tocado el fondo del contenido del precepto; sin embargo, estimo que dada la importancia que la vida municipal ha adquirido para el país, ha sido prudente que el artículo 115 regule solamente asuntos de orden municipal y, por ello, creo que la adecuada reforma para suprimirle o transferir a otros preceptos lo que no era estrictamente materia municipal.

"El Constituyente de 1917 otorgó al Municipio una posición de relevancia en el Ordenamiento Supremo, por ello múltiples artículos de su texto establecen cuestiones relativas al Municipio, toda vez que la compleja vida de las comunas le hacen aparecer en la vida social de la República como el centro y base de la multiplicidad de fenómenos jurídicos, políticos y económicos y sociales. Así, el artículo 3o. en su primer párrafo claramente señala la corresponsabilidad de la federación, Estados y Municipios en la impartición de la educación. La fracción VII del propio artículo 3o. establece que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios". (20).

El artículo 5o. indica la obligatoriedad del desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta, como lo señala precisamente el cuarto párrafo. El

artículo 16, párrafo noveno, al establecer los mecanismos que las autoridades administrativas están obligadas a seguir en cuanto a visitas domiciliarias, implícitamente afecta al Municipio en su carácter de autoridad, por lo que destaco como un precepto relacionado con la institución municipal.

En este mismo orden de ideas, el artículo 21, en la segunda parte del primer párrafo, señala que compete a la autoridad administrativa (por lo tanto también al Municipio), la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutara esta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Sigue señalando el precepto que, si el infractor fuese jubilado, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajador no asalariado, la multa no excederá del equivalente a un día de ingreso.

El artículo 27 en varias de sus partes señala en cuestiones que incumben al Municipio. La fracción VI del precepto establece que los Estados, el D.F. y los Municipios tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Este propio precepto, en forma genérica establece para el estado, en sus tres niveles de gobierno, una serie de facultades de control territorial, de desarrollo urbano, asentamientos humanos, así como de cuidado ecológico y de la protección al ambiente. En este contexto el Municipio participa en los términos que las leyes específicas le señalan. Finalmente, en el artículo 27 se encuentra la base constitucional que rige lo relativo a las expropiaciones, materia en la que los Municipios frecuentemente intervienen, debiendo acatar por ende, el ordenamiento constitucional.

El artículo 31 de la Constitución en sus fracciones II y IV, indican como obligaciones de los mexicanos asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar, que los mantenga aptos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar; a su vez la

fracción IV, señala como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, del D.F. o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En el artículo 36 fracciones I y V, se establecen obligaciones para los ciudadanos de la República como son inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tengan, y la industria, profesión o trabajo del que subsistan. Se establece, también las obligaciones de los ciudadanos de la República para desempeñar los cargos concejiles del Municipio en que residan. En materia política, el artículo 41 del ordenamiento supremo, señala en su séptimo párrafo que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Desde luego que el artículo 115 es el principal precepto Constitucional que se refiere al Municipio. Aquí solamente lo enunciare ya que en otros apartados de este trabajo se detalla con amplitud su contenido y alcance.

El artículo 116 en su fracción VI, faculta a la Federación y a los Estados en los términos de ley, para convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. De igual manera señala que los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Finalmente el artículo 130 Constitucional establece en materia de asuntos religiosos que las autoridades federales, de los Estados y de los Municipios tendrán en dicha materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Como se puede observar, múltiples son los preceptos constitucionales que se refieren al Municipio, insistiendo en que esto es así porque el constituyente originario, como el permanente, han querido otorgar a la institución municipal un papel relevante en los procesos sociales y políticos de la nación, lo que confirma que en la doctrina mexicana el Municipio no era una mera descentralización por servicios o por región, sino un verdadero nivel de gobierno con todas sus características.

B.- FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL.

Los diversos tratadistas sobre Metodología Jurídica o Introducción al Estudio del Derecho, no son uniformes ni en el concepto ni en las diversas clasificaciones sobre las llamadas fuentes del derecho. Atendiendo al origen del vocablo, que viene del latín fons, sontis: fuente, entiendo con ello el lugar donde surge o brota alguna corriente de agua. En ese sentido, al hablar de fuente de derecho hago alusión, sin duda, a las diversas maneras como surge la norma jurídica.

"Dentro del contexto del tema, a su vez se puede hacer referencia a varios tipos de fuentes. Siguiendo a Don Eduardo García Maynez, puedo citar : a) fuentes formales; b) fuentes reales; y c) fuentes históricas". (21).

Las fuentes formales atienden a la creación, o la manera en que la norma encuentra vigencia y existencia institucional. Las llamadas reales aluden a los factores y elementos que determinan el contenido de las propias normas del derecho, como serían: las necesidades sociales y económicas; los intereses políticos, etc. Finalmente, las conocidas como históricas, son: los documentos históricos, los libros o codificaciones, las inscripciones, los monumentos, etc.; de estas fuentes históricas desprendo mi conocimiento sobre una amplia multiplicidad de cuestiones de Derecho Municipal.

De acuerdo a los objetivos de esta obra, exclusivamente me refiero para su análisis y explicación a las fuentes formales. En consonancia con la mayor parte de los autores sobre el tema, puedo señalar que éstas son: la legislación, la jurisprudencia y la costumbre.

La legislación dice García Maynez "Es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general al las que se dan el nombre específico de leyes". (22).

Por cuanto a la jurisprudencia, señala el citado autor, que el uso de este concepto tiene dos acepciones distintas. Una equivale a Ciencia del Derecho o Teoría del Derecho. La otra, que es la que me interesa, "...sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales". Estas decisiones, bajo ciertas reglas, son de aplicación obligatoria para la autoridad y por ende fuentes del derecho.

La costumbre -sigue el Maestro García Maynez- es: "...un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio, es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*".

La fuentes formales, de acuerdo a lo anterior, son las que de manera sustantiva dan origen al derecho positivo. Sin embargo debo aclarar que bajo el nombre genérico de "legislación no solamente se ubica a la ley, en sentido formal, sino también a los reglamentos, decretos, acuerdos, etc.; que surgiendo válidamente de alguna instanciación. Se distinguen así los ordenamientos legislativos en sentido formal (leyes), que son los emitidos precisamente por el Poder Legislativo, y los ordenamientos legislativos en sentido material (reglamentos, ordenanzas, bandos, acuerdos) que son creados por otras instancias ajenas al poder legislativo, como en el caso de los ayuntamientos.

Otros autores agregan como fuentes del derecho: a la equidad, a los principios generales del derecho y a la doctrina; como instituciones que de alguna u otra manera dan vida o forman a la norma jurídica, por vía de supletoriedad o interpretación. Se habla desde otra perspectiva de fuentes normativas o estranormativas y de otros conceptos, que aquí quedan solamente enunciados por vía de referencia general.

Sobre el tema el doctor Acosta Romero, al abordar las fuentes del Derecho Administrativo, que en buena medida son marco referencial del derecho municipal, las enumera en los siguientes términos: "La Constitución, las leyes, tanto federales como locales y tratados internacionales; la costumbre y el uso; las ideas políticas-sociales de los gobernantes; todo el hecho social que engendre normas de Derecho Administrativo; los reglamentos administrativos federales, locales y municipales; las circulares, oficios-circulares; los criterios de las autoridades también federales y locales; la jurisprudencia de los tribunales federales, locales y de los tribunales administrativos; el derecho internacional; los principios generales derivados del Derecho Administrativo; la doctrina de los tratadistas de Derecho Administrativo; los convenios de Derecho Público entre entidades públicas de los que se derivan efectos gubernamentales para el Derecho Administrativo". (23).

Si trasladamos las ideas anteriores al campo del Derecho Municipal, deduzco que en nuestra rama del conocimiento jurídico, las fuentes que le dan vida, en sentido formal, serán: la legislación, la jurisprudencia y la costumbres. Pero al estar el Municipio vinculado e inmerso en otras estructuras jurídicas y políticas mayores, como son el Estado al que pertenece y la Nación, las anteriores fuentes se deben ordenar y explicarlas por separado, ya que las normas que rigen la vida del Municipio provienen, de hecho, de cada uno de los tres niveles de gobierno o también, bajo la forma de convenios, de la voluntad concertada de esos propios niveles del poder.

"De lo anterior surge nuestra clasificación de fuentes del Derecho Municipal:

- a) Las de orden federal
- b) Las relativas a los Estados de la Federación
- c) Las estrictamente municipales
- d) Las mixtas (convenios)". (24).

Múltiples y muy variadas normas de origen federal regulan la vida del municipio mexicano. Esta normatividad federal puede describirse como sigue:

- La Constitución General de la República. Indudablemente, como se explica en otro apartado de este trabajo, en la Ley Suprema del País, se encuentran normas fundamentales que rigen al Municipio; particularmente el artículo 115 Constitucional, en el que se detallan los aspectos estructurales de las municipalidades, así como sus facultades y prerrogativas.

- Las Leyes Reglamentarias y Ordinarias Federales. En esta categoría de ordenamientos legales se tiene también una amplia variedad de disposiciones que regulan la vida municipal. Así, por ejemplo, puedo citar a la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley General de Población; la Ley del Servicio Militar, la Ley de Aguas Nacionales; la Ley Agraria; la Ley de Coordinación Fiscal y muchísimos ordenamientos más que aluden al Municipio, ya para otorgarles facultades y obligaciones en determinadas materias, o en otros casos, para que asuma el papel de auxiliar de las autoridades federales.

- Los Tratados Internacionales. Si bien en forma marginal, en algunos tratados que el país celebra con naciones extranjeras, resultan disposiciones que de alguna forma repercuten en las estructuras jurídicas, políticas, económicas y sociales del Municipio. En el caso de aquellos tratados de cuestiones limítrofes o de aspectos territoriales, ecológicos o de protección al

ambiente. También en los tratados sobre campamentos de refugiados en el sur de la República y, en fin, en algunos de naturaleza similar a los mencionados.

- Los Reglamentos de Leyes Federales. También en este tipo de ordenamientos administrativos frecuentemente se encuentran disposiciones que afectan la vida municipal definiéndole obligaciones, sobre todo de auxilio a la autoridad federal. Es el caso, por ejemplo, del Reglamento de la Ley de Población, en lo concerniente a la certificación de la residencia de los extranjeros que habitan en el país, que para esos efectos debe ser otorgada por la autoridad municipal. Otros muchos reglamentos federales: de aguas, agrarios, ecológicos, de sanidad, etc., establecen una serie de cuestiones que deben atender los Municipios.

En cada uno de los Estados de la Unión, existe una amplia gama de ordenamientos legales que regulan aspectos municipales y que puedo clasificar de la siguiente forma:

- La Constitución Política del estado. Como máximo ordenamiento interno, la Constitución de cada Estado, Establece para el Municipio múltiples disposiciones. es frecuente que las Constituciones locales contengan un título o capítulo especial dedicado a regular aspectos de orden municipal: como el número y nombre de los municipios; la estructura de los ayuntamientos; la hacienda municipal, etc.

- Las Leyes reglamentarias y ordinarias de orden local. Son fuente del Derecho Municipal al establecer muchas de ellas derechos y obligaciones de los Municipios. Desde el Código Civil o Penal del Estado, hasta otros de orden administrativo y fiscal; de división territorial; de regulación de procedimientos políticos y electorales, etc. Especial relevancia adquiere en esta categoría la Ley Orgánica o Código Municipal, que siendo una ley reglamentaria local es la base más importante de normas municipales. En ella se encuentran los pormenores de cada entidad federativa imprime a su organización municipal; como son el número de integrantes de sus ayuntamientos, las funciones de

éstos; de prestación de los servicios públicos municipales; organismos de colaboración municipal y participación ciudadana, etc.

- Reglamentos de las leyes locales. En las disposiciones de muchos de estos reglamentos, como de construcción, de espectáculos, etc., existen cotidianamente algunas normas que afectan la vida municipal y que son base de facultades o de obligaciones de los Municipios, muchas veces como auxiliares de las autoridades estatales.

El estudio y análisis de estas fuentes normativas del Derecho Municipal se realiza de manera específica en el capítulo XII de esta obra, denominado "Los reglamentos Municipales y otros ordenamientos legales", por lo que remito al lector a dicho apartado.

Ha sido práctica creciente en nuestro tiempo que múltiples cuestiones competenciales de la Federación, los Estados y los Municipios, se convengan entre estos niveles de gobierno, con el fin de buscar mejores resultados de los esfuerzos conjuntos.

De igual forma, el artículo 115 de la Ley Suprema tanto en la fracción III, como en la fracción IV, alude convenios, ya intermunicipales o con el Estado.

Así, el último párrafo de la fracción III, señala que los Municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. Esta coordinación o asociación, cuando se realiza, se hace en base a respectivos convenios entre los Municipios involucrados.

La fracción IV, relativa a las cuestiones de la hacienda municipal, en la que se detallan las contribuciones que corresponden al Municipio, señala, en la materia que me ocupa,

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 esas contribuciones. Ahora bien, a manera de resumen, puedo concentrar los diversos tipos de convenios en los que interviene el Municipio de la siguiente manera:

- Convenios intermunicipales
- Convenios bipartitas
- Convenios tripartitas.

Son los primeros -intermunicipales-, los que se celebran entre varios municipios del mismo Estado. Si fueran entre municipios de dos o más Estados, el convenio necesariamente se volvería de carácter interestatal.

Los llamados bipartitas, son los que se celebran entre el Municipio y el Estado. El nombre obedece a que intervienen en ellos dos niveles de gobierno: el Municipal y el Estatal.

A su vez, son convenios tripartitas aquellos en que se da intervención a los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. De esta naturaleza serían, por vía de ejemplo, los convenios que resultan de la regulación que en materia de conurbación establece la fracción VI del artículo 115 de la Constitución General del país.

Impulsar el desarrollo municipal significa hacer efectivo el imperativo constitucional que lo considera como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y que establece los elementos básicos para dotarlo de libertad y autonomía.

"El municipio constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los estados. Es una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia,

que está incorporada al pacto federal en la medida en que conforma la base de organización de los estados". (25).

El municipio constituye también la manifestación más democrática de la descentralización política, como la expresión básica de la distribución regional del poder, al igual que la expresión más concreta de la descentralización administrativa al ser una organización provista de una competencia mínima para la prestación y satisfacción de servicios a la comunidad.

El municipio como célula básica de organización, institución primaria sociopolítica y elemento integrador de un Estado, pero con autoridad, autonomía y personalidad para gestionar y resolver sus intereses locales, han enfrentado el dilema de armonizar su subordinación jurídica a un ente político superior (el Estado) y vigorizar, simultáneamente, su carácter descentralizado.

Si el centralismo de la federación ha representado serios obstáculos al desarrollo de los estados, el caso ha sido más crítico para los municipios con recursos hacendarios raquíticos, fuertes de dependencia de los gobiernos federal y estatales, y una escasez crónica de tecnología y recursos humanos capacitados.

La falta de especificación constitucional de los servicios a su cargo, la ausencia de definición de sus fuentes de ingresos, la inseguridad jurídica en los procedimientos de suspensión y desaparición de los ayuntamientos, así como la confusión de sus facultades para reglamentar la vida municipal, originaron, a través de su regulación por las legislaciones locales, un mosaico muy diverso y complejo del municipio mexicano que contribuyó a su debilitamiento. La unidad en la diversidad difícilmente podía lograrse, ya que los sustentos básicos eran distintos.

Aunado al debilitamiento municipal provocado por la excesiva centralización federal y la insuficiente precisión constitucional para asegurarle bases firmes de desarrollo

y autonomía, los gobiernos de los estados poco hicieron para reivindicarlo y muchos de ellos actuaban como instancias exclusivas de control, minimizando sus necesidades y competencias administrativas.

Con ello se han conjuntado dos tendencias contradictorias: por un lado un aumento en la complejidad de los problemas y, por otro, una disminución sustancial de la capacidad para enfrentarlos. Por otra parte, se han gestado en los municipios profundas desigualdades que muestran dos rostros: uno geográfico y otro socioeconómico. Los fenómenos de gran concentración y aguda dispersión se presentan en proporciones y magnitudes enormes.

"La desproporcionada distribución geográfica de los municipios es manifiesta un excesivo número de ellos que en general absorben pequeñas localidades, con gran dispersión de la población. Del total de localidades que conforman los 2 377 municipios del país, 94% cuenta con menos de mil habitantes, 5% comprende localidades de hasta cinco mil habitantes y solamente 1% cuenta con localidades de más de cinco mil habitantes. De esta manera, los postulados que consagro el Constituyente de 1917 como elementos integradores del municipio libre nunca tuvieron cabal vigencia, debido a su timidez o estrechez o bien porque en la realidad se fueron desvirtuando. Los postulados sobre la autonomía política, la elección directa de los ayuntamientos, la libre administración de su hacienda y su suficiencia económica, así como su personalidad jurídica, requerían de mayor contenido legal y de estrategias más idóneas que le dieran concreción efectiva". (26).

Ante las circunstancias y ante el reclamo generalizado por la vigorización municipal en 1993 se reforma el artículo 115 constitucional.

La reforma constitucional contiene aportaciones de gran trascendencia que, en síntesis, son las siguientes:

1) Se consolida la personalidad jurídica del municipio para que esta se considere por si sola suficiente para ejercer la facultad reglamentaria de los ayuntamientos (bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general).

2) La facultad reglamentaria, además de subsanar una omisión del Constituyente de 1917, es establecida como una facultad de los ayuntamientos, sin que se tenga que contar con la aprobación de las legislaturas locales, solamente observando las bases normativas que definan, a efecto de normar su procedimiento y de asegurar la observancia del orden jurídico federal y local.

3) se otorga seguridad jurídica a los ayuntamientos municipales, mediante la participación exclusiva de las legislaturas locales en los procedimientos de suspensión de ayuntamiento, declaración de desaparición de los mismos, y suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros. Este procedimiento tiene que fundarse y motivarse en la ley local que al efecto se expida; se otorga a los afectados la garantía constitucional de audiencias, y se requiere de quórum calificado (dos terceras partes) para que el Congreso local decida.

4) La característica de libertad municipal se refrenda con el establecimiento de la hacienda municipal, ya que: a) se precisa un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoseles básicamente la exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria; b) se eleva a rango constitucional la obligación de hacer participar los ayuntamientos, con base a sus ingresos disponibles, y d) las legislaturas locales coparticipan con los ayuntamientos para que su tributo de libertad municipal se adecúe a los ingresos municipales previstos, que los propósitos presupuestales libremente fijados se cumplan y que, en definitiva, se garantice una honrada gestión administrativa municipal, mediante la aprobación de su Ley de ingresos, la contratación de empréstitos y la aprobación de su cuenta pública anual.

5) Se fija un ámbito competencial mínimo del municipio referente a los servicios públicos que estarán a cargo del mismo, y se precisan sus facultades para mejorar el desarrollo urbano, adicionando materias tales como la protección ecológica, la regulación de la tenencia de la tierra y del crecimiento urbano.

6) En el campo de las relaciones laborales municipales, se otorga seguridad jurídica a los servidores públicos, debiendo las legislaturas estatales expedir leyes que regulen la función pública municipal, con base en lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional General y sus disposiciones reglamentarias.

7) Se prevé la sindicalización o asociación municipal, previo acuerdo de sus ayuntamientos, para prestar con mayor eficacia de los servicios públicos a su cargo. Con ello, se puede tender hacia el reagrupamiento municipal en función de su unidad natural, como respuesta a su pulverización y como factor promotor del desarrollo regional.

Adicionalmente, la reforma constitucional proporcionó el sustento jurídico y abrió la posibilidad para que la coordinación de estados y municipios se realice a través de convenios, a efecto de que los propios municipios asuman la prestación de servicios públicos, el ejercicio de funciones o la ejecución y operación de obras públicas. Servicios, funciones u obras que corresponden por competencia a la federación o a los propios estados, pero que por estimarse su ejercicio o ejecución más efectivos a cargo del municipio se pueden transferir a ese ámbito.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establece el compromiso de consolidación del municipio libre, como condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional. Dado que los bienes municipales son las instancias más cercanas a la comunidad, receptoras inmediatas de las demandas, deben ser estimulados, como impulsores del bienestar de la población. Se plantean las siguientes políticas básicas:

"a) Avanzar con prudencia y firmeza hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que los municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma.

b) los municipios deberán, a su vez, atender la solución de sus problemas haciendo acopio de recursos propios en la medida de sus posibilidades.

c) El municipio debe asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública

d) Debe convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en la producción, los servicios vinculados al bienestar social, el ordenamiento territorial y la ecología.

e) Habrá que establecerse ante la diversidad de municipios, una tipología que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización.

f) Iniciar una labor con servidores municipales con el fin de romper el círculo vicioso de incapacidad local-sustitución federal". (27).

El municipio se ha convertido así en la instancia medular para coordinar los esfuerzos sociales e institucionales contra la pobreza. El diálogo y la concertación y las fórmulas básicas para la definición de acciones y las formas de su ejecución, de manera que la población pueda decidir y participar en las tareas dirigidas a su propio beneficio

C.- LA FACULTAD LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO.

El Estado y el hombre son antes políticos. Cualquier cambio político modifica el todo estatal y el todo humano. Es imposible que un cambio político en una sociedad se de solo y aislado de otros cambios: implica, necesariamente, modificaciones sustanciales en otras áreas del

ser social. Por eso la reforma política es parte de una reforma social integrada, además, por la reforma administrativa, la reforma fiscal y la reforma económica.

De acuerdo a lo expuesto, el Municipio cuenta con facultades legislativas catalogadas como "materiales" y no de tipo formal. En efecto, los bandos, ordenanzas, reglamentos y cualquier otra disposición administrativa de carácter general, se insertan en la competencia que en general se puede llamar como reglamentaria y que desde luego es facultad legislativa material.

"Al respecto tenemos la facultad de iniciativa de leyes que todas las legislaciones locales otorgan al Municipio. Así los Municipios del país, por conducto de sus ayuntamientos pueden ser válidamente participar en el proceso de la creación de la ley formal. Algunos sistemas internos de los Estados condicionan esta facultad de iniciativa a los "asuntos que afecten el Municipio"; en cambio en otras legislaciones dejan abierta esta facultad de proponer leyes a todo tipo de cuestiones que deban reconocer los congresos estatales". (28)

"Otra facultad legislativa formal de tipo indirecto, la encontramos en la competencia que otorgan las constituciones de algunos Estados, para que los Municipios de la entidad participen en los procesos de reforma a la propia Constitución local. Es el caso, por ejemplo, de Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Morelos, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y otras más en los que para la reforma constitucional se requiere, una vez autorizada por el Congreso, la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos". (29)

En otros casos, se requiere dicha aprobación de los ayuntamientos, pero el orden de las dos terceras partes de ellos, como Nayarit, Sinaloa y Zacatecas, o hasta tres cuartas partes, como San Luis Potosí.

Indudablemente que me parece positiva la intervención de los ayuntamientos en el trámite de reformas constitucionales locales, formando parte del Constituyente Permanente del Estado. Sin embargo estimo prudente reflexionar sobre la proporción y peso que la aprobación de las comunas deben tener en este trámite. En otras palabras, me parecería francamente inusitado que, verbigracia, en Oaxaca fuere necesario para las reformas constitucionales la aprobación de dos terceras partes de sus Municipios o aún la mitad más uno; en el primer caso se requeriría la aprobación de 380 Municipios, y en el segundo de 286 de ellos, ya que ese Estado cuenta con 570 municipalidades.

Por ello, sin dejar de reconocer lo altamente positivo que resulta la intervención del Municipio en las reformas de las constituciones locales, su papel deberá ser mejor estudiado y reglamentado.

D.- LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

Autonomía es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley. Según otra acepción, es la potestad que dentro del estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida anterior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.

La autonomía, lo mismo que la autarquía, dicen diversos autores, integran, a su vez, la descentralización, sólo que en la primera prevalece lo político y la idea de gobierno; mientras que la segunda lo que denota fundamentalmente es lo económico y administrativo.

Es característica esencial del Municipio su autonomía, tanto del gobierno federal, como del gobierno local. Dicha autonomía tiene trascendencia política y jurídica, pues su

basamento es un sistema de elecciones democráticas y para designar a los miembros del ayuntamiento; así como otras manifestaciones administrativas y financieras.

El maestro Acosta Romero afirma sobre el tema, que; "Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida ha sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el Municipio, y consideran, en consecuencia, que los Municipios son 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 no por ello dejará de ser autonomía". (30)

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.

Por otra parte, se hace necesario estudiar el concepto de autarquía, que muchos autores lo utilizan indiscriminadamente por el de autonomía. Autarquía es una voz que proviene también del griego y significa "bastare a sí mismo". Por eso Aristóteles señalaba a la autarquía como característica propia de la ciudad-Estado. Era un concepto que tenía elementos de la soberanía, dice Kelsen, pero esta opinión fue refutada por Jellinek, que sostuvo que era una categoría ética, no jurídica, "por cuanto se trata de la condición fundamental de que depende la satisfacción de los fines del Estado, la realización de la vida perfecta".

"Es frecuente encontrar en la doctrina del Derecho Administrativo tres categorías de autonomía. 1) pura; 2) funcional; y 3) técnica. Generalmente al Municipio se le encuadra en las dos primeras; ya que la llamada "autonomía pura" es la base de la teoría clásica del

municipalismo, y la "autonomía funcional" será el principio sobre el cual se sustenta la realidad autárquica del Municipio." (31).

A).- La municipalidad tiene el derecho de elegir entre sus propios ciudadanos a los funcionarios que hayan de aplicar sus propias leyes que son las de la localidad.

B).- La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno.

C).- La localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político en la localidad." (32).

La Maestra Rendón Huerta, citando a Ives de Oliviera, expone la llamada "Teoría Dialéctica de la Autonomía Municipal", que esencialmente señala:

Tesis: "El Municipio es una institución que surgió antes que el Estado"

Antítesis: "Después pasó a ser el Municipio una institución del Estado"

Síntesis: "En el Estado Moderno, el Municipio tiene tres caracteres fundamentales: I).- En el político, la autonomía es asegurada por el gobierno representativo propio; II).- En lo administrativo, en la organización de servicios públicos; III).- En el financiero, en cuanto a la reglamentación de sus finanzas." (33).

Partiendo de estas ideas iniciales y adentrándonos más a fondo en la investigación de tan interesante tema del Derecho Municipal, enumerare a continuación la problemática que estimo más significativa para llegar a conclusiones válidas sobre la autonomía de que gozan los municipios.

A).- En primer lugar se debe anotar, por obvio que sea, la propia falta de acuerdo previo que existe sobre el asunto entre las diversas áreas que investigan y estudian al Municipio: el Derecho, la Ciencia Política, la Sociología, etc.

B).- En segundo lugar, la significación multívica y emotiva que tiene dicha expresión y que con tanta claridad la han señalado autores italianos.

C).- En tercer lugar, porque la autonomía como característica y elemento de los Municipios fue variado a través de la historia, de ahí que sea muy diferente la idea que se tenía de la autonomía en Roma, la Edad Media y la Epoca Contemporánea, desde luego porque el concepto de Municipio ha tenido a su vez, variaciones.

He reiterado que las bases estructurales del Municipio en nuestro país, se encuentran contenidas en el artículo 115 de la Ley Suprema de la Unión. Dicho precepto en su texto jamás utiliza el término de "autonomía" sin embargo, habla del "Municipio Libre", que enfocado desde la perspectiva de nuestra historia, contiene precisamente el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.

El Derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda, y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son, fundamentalmente, los siguientes:

A).- Autonomía Política; esto es, la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser inferida por otros niveles de gobierno.

B).- Autonomía Administrativa; que se entiende como la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna; sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio, además, con facultades normativas para regular estos renglones de la convivencia social.

C).- Autonomía Financiera; que es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.

Se afirma, con razón, que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía, se dice así que sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, allí su importancia y trascendencia.

Así planteando este rubro, enfocado al tratamiento que la Constitución da a la autonomía del Municipio

"El derecho constitucional es la confrontación del hombre con su época, es la lucha constante por llevar una vida humana, es decir, una vida con libertad, con igualdad y con dignidad". (34)

Implica ello, que el derecho constitucional es un diálogo permanente del hombre presente con la historia y con el contenido vibrante de las generaciones que lucharon por su dignidad y que otorgaron a sus sucesoras un estilo existencial basado en una idea de justicia.

Bajo esas premisas, este trabajo, esta inspirado en los conceptos rectores del Derecho Constitucional Mexicano, en esos conceptos verbales que determinan la desesperada lucha del hombre por alcanzarlos, realizarlos y jamás perderlos: La dignidad, la igualdad, la justicia y la libertad.

Por ello, resulta sumamente interesante, el plantear la posibilidad de reformas a la Constitución, que éstas pudieran resultar contrarias a esos conceptos verbales, y que su impacto afecte derechos de los particulares.

La Constitución Mexicana de 1917, es el resultado de un proceso histórico, y éste, a su vez, fue engendrado por una serie de hechos que puedo imputar a acontecimientos lejanos en años y, a veces, en siglos.

La Revolución como instrumento de transformación de un sistema de vida, en el orden jurídico, social, político y económico, en el caso de México, tiene su fruto más trascendente en la Constitución aprobada por el constituyente de 1916-1917, reunido en la ciudad de Querétaro.

"La Constitución en sentido absoluto no presenta a determinada comunidad como un todo, a su vez este concepto absoluto se divide en tres acepciones: a) como unidad es el punto de convergencia del orden social. Aquí la Constitución no es un sistema de normas jurídicas, sino ser real de una comunidad; b) Como forma de gobierno, aquí tampoco la Constitución es un sistema de preceptos jurídicos, sino una forma que afecta a toda la organización comunitaria y determina la manera de ser de la comunidad ya sea para constituirse en monarquía, aristocracia o democracia; c)

Como fuerza y energía, la Constitución no es estática, sino dinámica, por ser vida, por ser el resultado de intereses contrapuestos que día a día conforman la unidad política". (35)

La Constitución en sentido relativo significa la Ley Constitucional en particular, se atiende a un criterio formal, es decir, no interesa la importancia de las normas que contenga esa Carta Magna, sino por el hecho de encontrarse en el Código Supremo, esos preceptos tienen la categoría de constitucionales. Sentido positivo de Constitución significa, decisión política del titular del poder constituyente, son determinaciones, decisiones que afectan al mismo ser social, son los principios fundamentales del orden jurídico.

Constitución en sentido ideal son los diferentes idearios que sostienen las distintas corrientes políticas de un país.

"La fuente de nuestra actual Carta Magna, según Jorge Carpizo, es el Movimiento Social Mexicano del siglo XX, donde las armas victoriosas trataron de imponer un nuevo sistema de vida de acuerdo con la dignidad del hombre. Y de este movimiento brotó nuestra norma fundamental, primera Constitución que el epíteto de política agregó el de social, y se proyectó a la humanidad". (36).

Ahora bien, toda Constitución está integrada por decisiones fundamentales, que son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política, y sobre ellas descansan las demás normas del orden jurídico.

Estas decisiones no pueden ser reformadas por el Congreso sino únicamente por la voluntad directa del pueblo.

La Constitución integrada por las decisiones fundamentales, en conjunto, no puede ser tocada por los poderes estatales, pero esto no significa que para la defensa de la Constitución como un todo, no se pueden suspender en situaciones de excepción determinados derechos fundamentales cuando temporalmente se les pone fuera de vigor.

De ahí, que la Constitución no pueda ser violentada en sus decisiones fundamentales por consecuencia de reformas o adiciones, es decir, éstas deben respetar aquellas y ser congruentes con el sentido que les asignó el pueblo.

Ahora bien, la decisión fundamental puede ser modificada en su forma pero no en lo esencial, de tal manera que el Poder Revisor no puede violentar o quebrantar la voluntad popular que dio materia y esencia a los postulados contenidos en nuestra Carta Magna.

En este orden de ideas, puedo afirmar que las decisiones fundamentales son irreformables por el Poder Revisor, por cuanto éste tiene una facultad condicionada al respecto de la decisión del pueblo plasmada en la Constitución.

Estimo que al igual que en otros campos, los extremos no son del todo recomendables, lo mismo debe prevalecer tratándose del tema que me ocupa, esto es, no estoy en favor de un sistema rigurosamente estricto, en el sentido de que no se permita la reformabilidad de la Constitución, dado el principio de supremacía constitucional, que el Maestro Burgoa lo ha ubicado dentro de la expresión "sobre la Constitución, nada ni nadie".

Considero que debe permitirse la reformabilidad de la Constitución estableciéndose un procedimiento dificultado de reformas, distinto al de las leyes ordinarias, en donde tengan injerencia órganos especiales. Sólo se deberá modificar la Constitución en aquellos aspectos que

afecten sus principios fundamentales, ya que para eso se hace necesaria la presencia de un órgano vincular al Constituyente que dio la propia Ley Fundamental.

"Entre los tratadistas que estiman que existen elementos de una Constitución que son irreformables se encuentra Jorge Carpizo, para quien las "decisiones fundamentales, en principio no pueden ser reformadas por el Poder Revisor, sino únicamente lo puede hacer el pueblo". Entendidas las decisiones fundamentales como la esencia, los principios rectores del orden jurídico, por ejemplo: La declaración del artículo 39 en el sentido de que la Soberanía nacional radica esencial y originalmente en el Pueblo; no podría modificarse este precepto para establecer que la soberanía radica en el Presidente de la República, por ejemplo, porque sería inconstitucional, en cuanto atenta y conculca una decisión fundamental del pueblo mexicano". (37).

Si de por sí resulta complicado expresar como estamos frente a una reforma a la Constitución que se considera inconstitucional, mucho más difícil deviene la precisión del medio o recurso de impugnación que existe en nuestro sistema jurídico para que el particular pueda defenderse de dicha reforma.

La dificultad se torna más evidente en cuanto que es una cuestión escasamente tratada en la doctrina, lo que de por sí representa un obstáculo, pero a la vez un reto atractivo para el interesado en las cuestiones constitucionales. Para enfrentar ese reto, partiré tanto de lo expuesto en puntos anteriores, como de lo preceptuado por nuestra Constitución Federal.

En principio, todo conflicto que surja de la constitucionalidad de una reforma o adición a la Constitución, debe decidirse por la vía jurisdiccional, llamando a esta jurisdicción como constitucional, como la emplea Mauro Capelletti al referirse al control jurisdiccional de las leyes.

Asimismo, cabe afirmar que las reformas o adiciones que adolecen de legitimación constitucional no deberán producir efecto alguno, debiendo quedar subsistente la disposición constitucional que se ha pretendido modificar. Del análisis de los preceptos constitucionales, puedo decir que en ninguno de ellos se indica el camino a seguir para el caso de una reforma lograda de manera distinta al procedimiento previsto en el artículo 135 de la Carta Magna, o en el caso de que la modificación afecte su esencia.

Así entonces, el camino lógico para impugnar una reforma o adición inconstitucional, sería acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 105 de la Constitución, para que resuelva el conflicto constitucional.

Por otra parte, en atención al propio precepto, es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer de los conflictos en que la Federación sea parte, lo que nos permite deducir que las reformas a la Constitución calificadas de inconstitucionales, siempre habrán de afectar a la Federación o implicará que ésta sea parte de tal conflicto.

Lo anterior, en virtud de que ya sea que la modificación no siga el procedimiento señalado por el artículo 135 constitucional o porque se afecte el ser, la substancia, la esencia de la Constitución, necesariamente la Federación será parte.

A mayor abundamiento, este precepto señala también la competencia de la Suprema Corte de Justicia, para conocer de las controversias en la que sean parte dos o más entidades; entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos; o de los conflictos de la Federación y uno o más estados; hipótesis que se darán cuando menos una de ellas con la reforma a la Constitución, estimada de inconstitucional.

Las reformas o adiciones a la Constitución consideradas como inconstitucionales, pueden ser de dos tipos: A) por violación al procedimiento instituido para modificar la Constitución; esto es, una violación formal y B) por violación a las decisiones fundamentales, es decir, a la esencia y razón de ser de la Constitución, lo que sería una violación material.

La vía de impugnar una modificación a la Constitución, estimada inconstitucional, es la prevista por el artículo 105 de la Carta Magna, siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el órgano competente para conocer de este conflicto constitucional.

La declaración jurisdiccional de una modificación constitucional contraria a ella, priva de efectos jurídicos a dichas reformas y adiciones, quedando subsistente a la disposición que se pretendió modificar.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO II.

- 18).-Pág. 309 Morales Jiménez, Alberto. "Historia de la Revolución Mexicana". Edt. Reforma Municipal México, D.F. 1985
- 19).- Pág. 89 Enciclopedia "Los Derechos del Pueblo Mexicano" tomo VIII: Edt. Continental México 1990
- 20).- Pág. 102-103 Opcit. Quintana Roldán, Carlos F.
- 21).- Pág. 51 García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". 16a. Ed. Edt. Porrúa, México 1980
- 22).- Pág. 52 Opcit. García Maynez, Eduardo
- 23).- Pág.28-29 Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo" 12a. Ed. Edt. Porrúa México D.F. 1984
- 24).- Pág. 139-140 Opcit. Quintana Roldán, Carlos F.
- 25).- Pág. 67 Ortega Lomeli, Roberto. "Federalismo y Municipio" 1a. Ed.Edt. F.C.E. México 1994
- 26).- Pág. 69 Opcit. Ortega Lomeli, Roberto
- 27).- Pág. 73 Idem.
- 28).- Pág. 147 Opcit. Quintana Roldán Carlos F.
- 29).- Pág. 147 Opcit. Quintana Roldán Carlos F.
- 30).- Pág. 350 Opcit. Acosta Romero Miguel
- 31).- Pág. 177-178 Opcit. Quintana Roldán, Carlos F.
- 32).- Pág. 178 Alcides Greca citado por Quintana Roldán, Carlos F. Opcit.
- 33).- Pág. 132 Opcit. Rendón Huerta Barrera, Teresita.
- 34).- Pág. 13 Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917" 1a. Ed. Edt. UNAM. México 1982
- 35).- Pág. 43 Schmit, Carl. "La de la Constitución" 1a. Ed. Edt. Porrúa, México 1961
- 36).- Pág. 19 Opcit. Carpizo, Jorge
- 37).- Pág. 289 Opcit. Carpizo, Jorge

CAPITULO III.- LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

SUMARIO: *A.-Formas del Gobierno Municipal. B. El Ayuntamiento y el Presidente Municipal. C.- Los Regidores y Síndicos D.- La hacienda municipal*

A.- FORMAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

Otro de los elementos fundamentales de la corporación municipal es su gobierno; esto es, un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye. Históricamente han existido muy variadas formas de gobierno de las municipalidades, sin embargo es de observarse la marcada tendencia a que las comunas se gobiernen por cuerpos colegiados de muy diversos tipos.

"La doctrina moderna cataloga básicamente los siguientes tipos o sistemas de gobierno municipal: por comisión, por órganos duales o binarios (alcalde-consejo); por gerente (city manager); algunas otras menos frecuentes, como prefecto unipersonal, delegado central, etc."(38).

Ahora bien, es importante precisar en cuanto al gobierno municipal, independientemente de sus características o particularidades distintivas, la necesidad de conjuntar en dicho gobierno los principios y anhelos políticos y administrativos que se pretenden cumplir en la dirección del municipio. Estos son: un principio democrático, consistente en la participación popular en la designación de ese gobierno y un principio de eficiencia que se traduce en la adecuada y racional administración de los recursos humanos y materiales con los que cuenta la municipalidad.

En la medida que se actualicen estos postulados: democracia, como principio político; y eficiencia como principio administrativo, el gobierno municipal cumplirá la delicada misión que le otorga la ley.

A).- Sistema de gobierno por comisión. En este sistema se deposita la dirección y gobierno del municipio en un cuerpo colegiado de funcionarios, que reúnen en sí el total de facultades deliberantes ejecutivas y administrativas. Los comisionados, en el caso de la forma clásica, guardan entre sí el mismo estatus, y con frecuencia presiden la comisión en forma rotativa; el principio fundamental aquí es la igualdad entre los integrantes de este cuerpo directivo a fin de evitar discrepancias internas que se traducirían en falta de eficiencia.

Ha sido clásico el ejemplo del gobierno por comisión en los E.E.U.U., en donde por primera ocasión se adaptó en Galveston en 1901, como una reacción a los vicios y corrupción en que había caído la administración de aquel puerto texano.

El Prof. Rowe, destacado municipalista americano, afirma sobre este sistema que: "Existe una convicción creciente de que la única acción eficaz, respecto de la labor administrativa es la resultante de las indicaciones formuladas por la opinión pública. En vez de dificultar en lo posible la labor del gobierno, mediante un sistema de frenos y contrapesos, la orientación progresiva debe orientarse otorgando a los comisionados de la ciudad amplios poderes, sometiendo a una estricta responsabilidad legal y manteniendo un alto ideal de eficacia administrativa, merced a una opinión pública bien organizada. La combinación de todas estas influencias ha servido para llevar a cabo un cambio de aptitud frente a los asuntos municipales, que tienen su expresión en un tipo nuevo de organización municipal." (39).

El modelo de gobierno por comisión, con su premisa igualitaria llevada al máximo, no ha operado y de hecho prácticamente ha desaparecido aun en los E.E.U.U., toda vez que las

necesidades de una sociedad moderna han dejado a ese sistema un tanto revestido de aspiraciones utópicas, en gran sentido ideal, pero, desafortunadamente de poca aplicación práctica.

B).- El gobierno municipal por órganos duales (alcalde-consejo). Esta es una forma mucho más generalizada del gobierno municipal. Se deposita el poder municipal en dos órganos completamente diferenciados: uno de carácter ejecutivo, llámese alcalde, mayor, o prefecto; y otro de carácter deliberante o legislativo denominado consejo, junta, o cámara municipal.

Se caracteriza este sistema precisamente porque no existe interferencia o confusión de funciones entre los órganos que integran el gobierno del municipio. Existe solamente colaboración o complementación de sus actividades.

El ejemplo, más significativo de este modelo es el municipio brasileño cuyo gobierno opera con el prefecto y la cámara de regidores. el prefecto no aprueba bandos o reglamentos, ni realiza ningún acto de índole legislativa. Por consiguiente los regidores tampoco actúan en labores administrativas o ejecutivas, que corresponden exclusivamente al prefecto.

El sistema de Venezuela opera en forma similar con la división de alcalde (ejecutivo) y consejo (legislativo o deliberante). Este sistema se encuentra además en España, Colombia, Perú, y algunos otros países americanos y europeos.

C).- Sistema de Gerente (city manager). En esencia este modelo típicamente de los E.E.U.U. es de comisión, pero con la particularidad de que esta delega en un gerente (manager), que es un técnico experto, la administración ejecutiva de la municipalidad. Una vez que ha sido nombrado el manager tiene completa autoridad para designar a sus colaboradores y dirigir su trabajo. Tiene el control completo, aunque siempre reporta al consejo los asuntos más importantes de la localidad, catalogados en el llamado "city manager plan".

Estimo que en este sistema se pretenden aplicar a la vida municipal las técnicas administrativas propias de las empresas o corporaciones mercantiles.

Afirma al respecto Srhwtrert Ferrer, que: "el régimen municipal de gerente ha sido calificado como uno de los intentos más radicales de lograr la solución del problema de la eficacia, pero sobre las bases de la democracia en el gobierno de las ciudades." (40).

Dice además el citado autor que la primera ciudad norteamericana importante que adopto este sistema de gobierno fue Dayton en el estado de Ohio en 1913. En las décadas de 1930 y 1940 este sistema obtuvo amplia aceptación, especialmente en ciudades medias como Cincinnati, Dallas, Kansas City y San Diego.

Sin embargo en la actualidad, como paso con el sistema de comisión, ha caído en desuso y poniéndose más bien el modelo dual, que en E.E.U.U. opera con el mayor y el consejo.

D).- Otras formas de gobierno. La doctrina del gobierno municipal cataloga, a más de las formas ya enunciadas a otras menos frecuentes como el sistema unipersonal, el modelo unipersonal del gobierno comunal obedece a regimenes dictatoriales y autoritarios y su finalidad es centralizar en un solo individuo en calidad de delegado o agente del poder dictatorial, todas las facultades de dirección y control de la municipalidad, como fue el caso de los llamados prefectos unipersonales o de los podestás en Italia.

Dice sobre este particular el tratadista Efrén Córdova, que: "en razón de ellos es, precisamente, que aparece una segunda modalidad en la cual en vez de dos órganos antes relacionados existe un sólo organismo de tipo unipersonal en el que se concentra toda la potencia gubernativa. En este sistema no existe propiamente un cuerpo deliberante y corresponde por tanto a ese

órgano singular o a una entidad supra municipal la elaboración de la política a seguir. Este sistema ha sido característico de regímenes totalitarios (como fue el podestà durante el régimen fascista Italiano), aunque no ha dejado de tener algunas esporádicas manifestaciones bajo distintas concepciones políticas. Es posible que en este segundo sistema se advierte la existencia en alguna oportunidad de algún organismo plural accesorio, pero la actuación del mismo sería exclusivamente consultiva o asesora y no tendría relieve de verdadero instrumento de gobierno."(41).

La última de las enunciadas es la forma de municipal que los municipios de nuestro país asumen, o sea la del presidente municipal y el ayuntamiento.

En realidad puedo considerar que esta es una mixtura de elementos y funciones, resultante del proceso histórico de esa institución; pues tiene algunos rasgos del municipio español y otros que se han ido perfilando de acuerdo a las necesidades y momentos históricos.

Consiste en la realización según de la función pública municipal fundamentalmente a través de dos órganos: uno unipersonal, ejecutor y directivo, llamado presidente municipal, y otro colegiado, deliberante, preponderantemente legislativo, denominado ayuntamiento.

El ayuntamiento está integrado por el presidente municipal, los síndicos y los regidores y es de elección popular directa en su totalidad, su función desde el punto de vista material es legislativa, aunque esto no descarta que pueda llevar a cabo también tareas administrativas.

Puedo decir en síntesis, que esta modalidad del gobierno municipal parte del principio de división de poderes, aun cuando no está plasmado claramente en los textos legislativos ni en la práctica. Subyace tal idea al determinar la constitución facultades legislativas en el artículo 115, fracción segunda, segundo párrafo, ejecutivas en el propio artículo fracción I y judiciales o sancionadoras en el 21.

B.- EL AYUNTAMIENTO Y EL PRESIDENTE MUNICIPAL

Se puede afirmar que el sistema de gobierno del Municipio mexicano por vía de un ayuntamiento, se encuadra doctrinalmente en el modelo de la Comisión del bien de carácter impropia. Es sistema de Comisión porque el mandato Constitucional atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado ayuntamiento.

Sin embargo se califica a nuestro sistema de Comisión, como impropio o indirecta, porque, por lo contrario de la Comisión pura, los comisionados o miembros del ayuntamiento tienen status diferenciados y jerarquizados y de ninguna manera igualatorios. Existe un presidente, regidores y síndicos con funciones específicas y distintas que cumplir, por ende no se trata de una Comisión clásica.

Por otra parte nuestro sistema de ayuntamiento no cae en el modelo teórico de órganos duales Alcalde-Consejos, porque entre los miembros del ayuntamiento no existe una división del ejecutivo con el órgano deliberante. Esto es, el presidente municipal forma parte del órgano deliberante lo preside y frecuentemente tiene, inclusive, voto de calidad.

A su vez los regidores, que serían los integrantes sustantivos del Consejo deliberante, desempeñan múltiples tareas y actividades administrativas y hasta ejecutivas. Es frecuente que en caso de ausencia del Presidente Municipal lo supla los regidores en su orden.

Lo anterior me lleva a la conclusión de que nuestro sistema de ayuntamiento no opera bajo el modelo de Alcalde-Consejo, sino del de Comisión, reiterando que de tipo impropias o indirecta por sus muy particulares características.

"Tanto la Constitución Federal en su artículo 115, como las Constituciones locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales establecen que el gobierno del Municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, el cual podemos definir como: el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas del Estado"(42).

Cabe aclarar, como dijimos en incisos anteriores, que nuestro sistema de gobierno municipal es de Comisión impropia, por ende los integrantes del Ayuntamiento tienen status diferenciados. Uno de sus integrantes preside al cuerpo Colegiado, por lo que asume el papel ejecutor de las decisiones del propio ayuntamiento. Otros, los regidores, tienen como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número y, finalmente, la figura del síndico tiene como función representar los intereses de la municipalidad.

El número de integrantes de los ayuntamientos suele ser notablemente diferente en los Estados.

Facultades y obligaciones del Ayuntamiento. Este cuerpo colegiado que se encuentra al frente del Municipio mexicano tiene una multiplicidad de funciones y competencias, como son las siguientes:

A) Competencias y funciones políticas

- 1.- Representar a la corporación municipal
- 2.-Velar porque se cumplan en la municipalidad los preceptos de la Constitución General de la República y los de la propia del Estado.
- 3.-Nombrar al Secretario, al Tesorero y demás funcionario de la administración municipal

4.-Celebrar convenios con las autoridades estatales y federales, siguiendo los mecanismos que autoricen las leyes.

5.-Proponer los cambio a la división territorial del Municipio

6.-Intervenir en los términos que las leyes establezcan en el procedimiento de expropiación de bienes privados, cuando así lo haga necesario alguna causa de utilidad pública para la municipalidad

7.-Rendir a la a la ciudadanía, por conducto del Presidente Municipal, informe de la gestión del ayuntamiento en los plazos y términos que indiquen los ordenamientos legales

8.-En general actuar como órgano colegiado titular del gobierno del Municipio, en todos los asuntos en que la ley le otorgue competencia.

B) Competencias y funciones legislativas y reglamentarias

1.- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas de los Estados.

2.- Participar en los procesos de modificación, reforma o adiciones a los preceptos de la Constitución local, euando así lo señale dicho ordenamiento

3.-Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general para ala municipalidad.

C) Competencias y funciones administrativas

1.-Organizar su propia estructura administrativa interna de a acuerdo a los requerimientos que sea necesarios a fin de lograr eficiencia en su funcionamiento

2.-Ordenar y planear el desarrollo municipal y dictar las medidas administrativas necesarias para la aplicación de la legislación sobre asentamientos humanos, ecología y protección al ambiente, salubridad, asistencia pública, seguridad y demás ordenamientos aplicables.

3.-Consesionar los servicios públicos municipales cuando la ley así lo autorice, siguiendo los procedimientos que establezcan los ordenamientos aplicables.

4.-Dictar los acuerdos necesarios para la adquisición de los bienes necesarios para el funcionamiento de la municipalidad o en su caso la enajenación de estos, solicitando las autoridades del Congreso del Estado cuando las leyes lo señalen.

5.-Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra del Presidente Municipal o algún otro funcionario, cuando dicha resolución sea facultad del cabildo.

6.-En general ejecutar todo tipo de acciones tendientes a lograr eficiencia y oportunidad en la administración municipal.

D) Competencias y funciones financieras y fiscales

1.-Formular anualmente el proyecto de ley y presupuesto de ingresos y remitirlos al Congreso del Estado.

2.-Aprobar anualmente el presupuesto de egresos, de acuerdo a los recursos disponibles

3.-Administrar su patrimonio y su hacienda en los términos que fijen las leyes

4.-Realizar los cobros de las contribuciones que las leyes autoricen en su favor

5.-En general ejecutar todos los actos que autoricen las leyes para que la municipalidad cuente con los recursos financieros indispensables para su gestión.

E) Competencias y facultades de policía

1.-Otorgar licencias y permisos en las diversas materias de su competencia que así lo requieran.

3.-Vigilar que así lo requieran.

4.-Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el Municipio

5.-En general dictar las medidas necesarias para lograr que exista un adecuado ambiente de seguridad y orden en la municipalidad.

F) Otras funciones y facultades del ayuntamiento

1.-De tipo jurisdiccional, por ejemplo, en el caso de los Estados que otorgan a jueces municipales facultades para resolver asuntos de cuantía menor.

Ahora bien, para el cumplimiento operativo y jerarquizado de la amplia gama de funciones que se derivan de su actividad, la ley establece diversos cargos que ocupan los miembros del ayuntamiento: Presidente Municipal, Regidores, Sindicos y otros auxiliares, con atribuciones específicas que en enseguida analizamos.

En general las leyes municipales de los Estados precisan a este funcionario como "órgano ejecutor" de los acuerdos del ayuntamiento, o como encargado de la "función ejecutiva" del cabildo o ayuntamiento.

Cabe aquí una precisión pues frecuentemente se confunde la figura del Presidente Municipal con la de un "titular del ejecutivo" de la localidad. Esto es impreciso pues, como expuse en otro apartado de esta obra, nuestro Municipio no obedece en su concepción de gobierno a la idea clásica de división de poderes, en: legislativo, ejecutivo judicial.

Lo cierto es que al estar gobernado nuestro Municipio por un cuerpo colegiado, solamente obedecera su división de funciones a los aspectos prácticos y operativos, pero de ninguna manera a la interpretación, forzada si se quiere, de una división de poderes.

Hecha esta aclaración, reiteramos que la figura del Presidente Municipal como primera autoridad local, deriva de las atribuciones que las leyes le otorgan, fundamentalmente en cuanto a que dicho funcionario preside y dirige las labores del ayuntamiento.

En forma resumida podemos señalar las siguientes funciones y facultades del Presidente Municipal:-

"Presidir y dirigir las funciones del ayuntamiento.

Convocar a reunión al ayuntamiento y presidir sus sesiones de cabildo, contando con voz y voto; inclusive de calidad para el caso de empate.

Proponer al ayuntamiento la designación del tesorero, del secretario y demás funcionarios.

Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

Ordenar la publicidad de los bandos, ordenanzas y reglamentos municipales, en los términos que establezcan las leyes.

Informar al ayuntamiento y la ciudadanía del estado que guarda la gestión municipal, en las fechas que la ley señale.

En general ejecutar todo tipo de actos que autorize la ley, con objeto de cumplir la función ejecutiva y de dirección del ayuntamiento."(43).

El Presidente Municipal asume además, la condición política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.

En todas las legislaciones de los Estados se resalta el cargo de Presidente Municipal tanto política como administrativamente, es por eso que, en resumen, representa este integrante del ayuntamiento el centro de muchas de las actividades de dicho cuerpo colegiado.

C.- LOS REGIDORES Y SINDICOS.

El cuerpo de regidores representa el numero mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica, por ende es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento.

Su número es variable, tanto de los que son electos por mayoría, como los de representación proporcional, siendo sus principales funciones las siguientes:

- Asistir a las sesiones del Cabildo contando con voz y voto en ellas.
- Desempeñar las Comisiones que les sean encomendadas por el ayuntamiento, informando a éste sobre sus resultados.
- Vigilar los ramos de la administración municipal que les sea encomendadas por el ayuntamiento.
- Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley.
- Asistir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que determine el ayuntamiento.
- En general realizar todo tipo de actos que la ley les autorice para cumplir con sus funciones.

Etimológicamente el término "síndico" se deriva de los vocablos griegos: *sin* que significa con, y, *dixé* que se traduce como justicia. Por ende, síndico es aquel que procura la

justicia. En efecto, la figura del síndico municipal se origina en el defensor civitatis del Municipio romano del Bajo Imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y los derechos de sus ciudadanos.

En la actualidad esta figura del síndico puede ser unipersonal o pluripersonal. En algunos Estados de la República existe el sistema de síndico único, independiente de la importancia o densidad demográfica de sus Municipios. En otros existe la pluralidad de dos o más síndicos, también sin tomar en cuenta la importancia o densidad de población de las municipalidades. Finalmente, otros Estados más, contemplan una forma mixta, esto es, algunos de los Municipios menos poblados cuentan con un sólo síndico y los más poblados con varios.

El Estado de México es la única entidad federativa que reglamenta la figura del síndico de representación proporcional minoritaria, que se integra a los ayuntamientos de Municipios con más de un millón de habitantes. El síndico o síndicos forman parte del ayuntamiento y cuentan con voz y voto en sus sesiones de cabildo.

Del análisis de diversas leyes municipales se desprenden las más importantes funciones del síndico, que son las siguientes:

- Asistir con voz y voto a las sesiones del ayuntamiento.
- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- Representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería y la vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal.
- Velar porque se regularicen los bienes de la municipalidad e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de estos.

- Fungir como auxiliar del Ministerio Público en los casos que no exista la correspondiente oficina en el Municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes que sean necesarias.

- En general, realizar todo tipo de actos que las leyes le autoricen para cumplir con su cometido.

En el cuadro comparativo anexo, se pueden apreciar las principales facultades de los síndicos. Como se puede observar, de manera ejemplificativa, las legislaciones de Morelos, Chiapas y Oaxaca estructuran las competencias del síndico resaltando su papel de procuración y defensa de los intereses de la municipalidad y de representación jurídica del ayuntamiento.

D.- LA HACIENDA MUNICIPAL.

La actividad financiera del Estado no sólo tiene una significación económica, sino también social y política. Por ello, a través de la historia encontramos acontecimientos sobresalientes que han tenido íntima vinculación con tal aspecto. Baste recordar cómo en Grecia y en Roma los tributos eran considerados como una "desgracia común" y cómo en Francia las cuestiones impositivas fueron determinantes para el estallido de la Revolución de 1789.

También en el ámbito comunal las finanzas han tenido especial importancia. Es posible observar su incidencia en el desarrollo, estancamiento o decadencia del municipio: muestra clara de ello son las etapas de esta institución en España, donde su florecimiento se debió a la adecuada conformación de su sistema tributario, al correcto manejo de los fondos públicos, a una legislación idónea y una administración eficaz, que también comprendía la intervención del pueblo. Las medidas impositivas que representaban abrumantes cargas tributarias y la política centralizada del Rey Alfonso X "el sabio" dieron como resultado la decadencia de la entidad municipal.

"El conocimiento "hacienda" tiene su origen en el verbo latino *facere* aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe *ckásena*, o cámara del tesoro; con el adjetivo de "pública" significa toda la vida económica de los entes públicos y, en sentido estricto, hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de las entidades públicas."(44).

La connotación de hacienda, en su acepción más amplia, 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 que se guardaba el dinero en la época romana. Posteriormente, el término se hizo extensivo a todo saco o bolsa destinada a ese objeto y aun al dinero mismo guardado en esta forma. Nuestras antiguas leyes, adoptando la nomenclatura romana, dieron el nombre de fisco (o cámara del Rey) al tesoro o patrimonio de la Casa Real y el de "erario" al tesoro público o tesoro del Estado. Después se confundieron ambas denominaciones en el nombre de fisco, hasta que en tiempos más modernos se les consideró como sinónimos."(45).

La palabra fisco se toma en su aspecto peyorativo como algo odioso. Ello parece tener su origen en la rapacidad y las arbitrariedades de la administración romana, aunque también pudiera ser efecto de la repugnancia que suele inspirar la actividad financiera del Estado a los contribuyentes.

Es preciso ahora determinar en forma genérica la naturaleza, exteriorización y efectos del poderio potestad tributaria y de la competencia en la materia, refiriéndome especialmente al Municipio.

La potestad tributaria (llamada también tributario, poder fiscal o poder de imposición) es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones según Giuliani Fonrouge.

"La facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción."(46).

La doctrina germánica común considera que el poder tributario tiene su fundamento en la soberanía el Estado, en términos generales, o en la soberanía territorial, según la expresión más concreta de Blumenstein. Otros autores se refieren al poder general del Estado o "la fuerza pública dirigida hacia las rentas del Estado". Sáinz de Bujanda también habla de la soberanía fiscal como "aspecto o manifestación de la soberanía financiera (que) a su vez constituye una parcela de la soberanía del Estado". Es decir, todo este grupo de autores, con variante de palabras, fundamenta el derecho estatal de exigir contribuciones en la soberanía.

En Estados Unidos impera el concepto de que la actividad tributaria radica en dos "poderes soberanos del Estado": el poder impositivo y el poder de policía, como parte y parcela del concepto de estado inseparable de él; por el poder impositivo se entiende "el poder soberano del Estado de exigir contribuciones a personas o aplicarlas sobre bienes" y por poder de policía la facultad de los Estados soberanos "de controlar personas y bienes dentro de su jurisdicción en interés del bienestar general".

En Argentina bien se a combatido el criterio de que la soberanía constituye el fundamento del poder tributario, pues consideran que "la soberanía política, antes que jurídica" y corresponde a la idea de estado como identidad de derecho internacional; además, la soberanía es "una e indivisible" y pertenece a la nación misma, esto es. al pueblo, y no se refleja en las actividades del Estado sino en la Constitución.

Es indudable que presenciemos una evolución del concepto tradicional de Soberanía. Estamos en el inde de una transformación esencial de las ideas, lo cual nos confirma en las dificultades del asunto. Si bien puede considerarse la posibilidad de establecer una separación entre el concepto político y el concepto jurídico de soberanía, creo que no es menester internarse en materia tan espinosa. basta invocar, como dice Biensa, el poder del imperio que el Estado ejerce en el ámbito de su jurisdicción para justificar el poder Tributario; lo cual, por lo demás, es aceptado .

El poder tributario puede ser originario o derivado cuando la entidad política lo posee por que le ha sido transmitido por otra entidad que tiene poder originario. En la República Mexicana este supuesto es excepcional.

Puedo concluir que el poder o potestad tributaria es la facultad irrenunciable, indenegable, abstracta y permanente que legitima a un ente público para establecer, a través de leyes, los hechos imposibles de cuya realización depende del nacimiento de un obligación fiscal.

Así, solo tienen potestad tributaria originaria la federación y las entidades federativas. El Municipio carece de poder tributario (tanto originario como derivado) porque no tienen un poder legislativo en sentido estricto: El Ayuntamiento, como órgano materialmente legislador, se circunscribe a la expedición de disposiciones reglamentarias. Esto determina que el Estado sea quien establezca a través de su legislatura y por disposición de la fracción IV del artículo correspondiente de la Constitución General, las contribuciones que requiere el Municipio para cubrir su gasto público.

Ha dicho el gran insfilósofo español Antonio Hernández Gil que "nada puede reputarse establecido de una vez para siempre". La noción de orden en todas sus facetas es cambiante y esta entregada a la creatividad humana de modo indefinido. Señaladamente ocurre así en

cuanto concierne a la ordenación de los conocimientos. A medida que las aseveraciones históricas son más insistentes y alcanzan mayores irradiaciones, como ponen de manifiesto la sociedad actual vertiginosa e intercomunicada en todos los sentidos, los esquemas mentales tienden a perder rigidez.

El pensador de hoy tiene conciencia de que, desde el punto de vista de la ideación, nada se ofrece como definitivo. Todo es susceptible de otros replanteamientos que estarán ya a la espera cuando termine de formularse el último. El cambio es equivalente al progreso y este la expresión dinámica de la realidad. Por ello, las tendencias que giran en torno al tema de las limitaciones a la potestad tributaria se aprecian cambiante y diversificadas.

Los principios jurídicos de orden general establecidos sobre tributación en nuestra Constitución (y que por tanto deben también observarse a nivel Municipal), son los siguientes:

- 1.- Legalidad.
- 2.- Proporcionalidad y equidad.
- 3.- Destino general al gasto público.
- 4.- Igualdad y prohibición de leyes privativas.
- 5.- Prohibición de impuestos que limiten el libre ejercicio del trabajo y actividades comerciales lícitas.
- 6.- No retroactividad.
- 7.- Audiencia.
- 8.- Derecho de petición.
- 9.- Confiscación de bienes.
- 10.- Prohibición de costas judiciales.
- 11.- Prohibición de excepciones de impuestos y libre competencia.
- 12.- Extensión de poder fiscal en el espacio.
- 13.- Prohibición de aduanas interiores y restricciones a la libre circulación y tránsito de mercancías.

14.- Anualidad de la ley de Ingresos y permanencia de las leyes reguladoras de las leyes reglamentarias de los diversos tributos.

Estos principios jurídicos tienen un doble carácter: a) limitan la potestad tributaria que ejerce las legislaturas locales en relación con el Municipio; y b) otorgan garantías o derechos subjetivos dentro de la municipalidad a los gobernados.

Por razones evidentes, en el ámbito municipal no cabe el señalamiento de limitaciones de orden político (doble imposición) o "coexistencia de entidades dotadas de poder tributario, actuando en el plano nacional, así como en el internacional, ni las de carácter internacional.

Si bien es cierto que es obligación de los Mexicanos contribuir para los gastos públicos del municipio en que residan (según lo prescribe el artículo 31 fracción IV de la Constitución General), también lo es que dichas contribuciones deben de establecerse por ley y reunir las condiciones de proporcionalidad y equidad.

Desde esta perspectiva, cabe señalar que la legislatura del Estado debe, al dictar leyes tributarias aplicables en el área comunal, hacerlo en ejercicio de un poder que no es irrestricto ni omnímodo sino limitado y circunscrito al respecto incondicional de los principios enumerados. Sólo durante el respeto puede contribuir al logro del estado de derecho como lo dice el maestro Héctor González Uribe.

El verdadero Estado de Derecho tienen sus exigencias que no pueden hacerse a un lado, so pretexto de política social, y que se sustentan en una filosofía democrática cuyos cuatro grandes principios: pluralismo, solidaridad, subsidiaridad y desarrollo son la base de toda vida civilizada, libre y justa.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO III.

- 38).- Pág. 203 Opcit. Quintana Roldán, Carlos F.
- 39).- Pág. 200 citado por Ferrer, Arnoldo. "Curso de Gobierno Municipal". Ed. Themis Bogotá, Colombia 1976
- 40).- Pág. 261 Opcit. Ferrer, Arnoldo
- 41).- Pág. 119 Cardona, Efraín. "Curso de Gobierno Municipal" Ed. "Memorias de Administración Pública Estatal y Municipal", Sinaloa, México 1981
- 42).- Pág. 207 Opcit.. Quintana Roldán, F.
- 43).- Pág. 226 Opcit. Quintana Roldán, Carlos F.
- 44).- Pág. 10 Rendón Huerta Berrera Teresita. "Revista Investigaciones Jurídicas "No 17 Enero-Marzo Guanajuato, Gto. 1985 Facultad de Derecho Universidad de Guanajuato
- 45).- Pág. 11 Opcit. Ibidem.
- 46).- Pág. 11 Idem.

CAPITULO IV: LOS ASPECTOS POLITICO ELECTORALES DEL MUNICIPIO

SUMARIO : A.- Los Aspectos Electorales del Municipio B.- Etapas del Proceso Electoral Municipal. C.- Calificación de las Elecciones Municipales y sus Recursos. D.- Ventajas y Desventajas de la Ampliación del Período Municipal.

A.- LOS ASPECTOS ELECTORALES DEL MUNICIPIO.

El sistema federal mexicano presenta una especial complejidad en el estudio de los aspectos político-electorales del Municipio. En efecto, existen 31 Leyes Electorales correspondientes a cada uno de los Estados, delineadas en los asuntos municipales bajo los principios que en dicha materia establece el artículo 115 de la Constitución General de la República.

"Art. 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 bases siguientes....."

No obstante la dificultad anotada, es posible establecer algunas líneas comunes o procesos semejantes derivados de las legislaciones estatales. Así, cuestiones como la integración de los organismos electorales municipales, la calificación de la elección de ayuntamientos y otras actividades si bien tienen diferentes, se puede validamente catalogarlas en unidades generales que sean representativas de las legislaciones de los Estados.

Por otra parte, la participación reciente de los partidos políticos en actividad política municipal, merece ubicar y analizar adecuadamente el papel que éstos tienen en los procesos que ahora analizaré.

Es indudable que la vida de las sociedades modernas está cada día más vinculada al papel que en ella juegan los partidos políticos. Estas organizaciones que canalizan los esfuerzos de los ciudadanos para alcanzar el poder y de esta manera influir en las decisiones básicas de la propia vida social, se proyecta en nuestros días como uno de los puntos neurálgicos de la actividad de los grupos humanos.

"Algunos autores sostienen que un partido político es una agrupación de hombres unidos con el fin de promover, por medio de sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional sobre la base de principios ideológicos particulares sobre los que todos ellos coinciden, Max Weber afirma que los partidos políticos son la forma de socializar, que descansando en un reclutamiento libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes y otorgar por ese medio a sus miembros activos, determinadas probabilidades ideales o materiales." (47).

Por su parte Georges Bourdeau define que un partido político es "...toda agrupación de individuos que profesando los mismos puntos de vista políticos se esfuerzan por hacerlos prevalecer, incorporando a la vez el mayor número posible de ciudadanos y buscando conquistar el poder, o, al menos influir en sus decisiones." (48).

Por otra parte, la Constitución Federal, como las Leyes Electorales Estatales señalan que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio libre, secreto y directo. (art. 41 Constitucional).

ESTA TESIS NO SEDE
PAR DE LA BIBLIOTECA

1a) De preparación de los comicios, que conlleva a su vez, cuando menos: el registro de electores, la designación de los organismos políticos-electorales, el registro de candidatos, la preparación de la documentación necesaria para los comicios (listados, boletas de votación documentos varios), la integración de casillas;

2a) Se integra con la jornada comicial, o sea, la recepción física de los sufragios y la realización de escrutinios el día de la elección;

3a) Se constituye con los actos posteriores a la propia votación, como son el conteo o cómputo de los votos, el levantamiento de las actas y documentos relativos a dicha elección, el registro y entrega de las constancias de mayoría, la calificación de las elecciones municipales y, finalmente, la toma de posesión de los cargos de elección popular municipal.

El registro del electorado municipal se encuentra en nuestro país coordinado con la propia entidad federativa a la que pertenece el Municipio y con la Federación, toda vez que tenemos un sistema de credencial con fotografía única de elector, resultante de la coordinación que a la fecha tienen los 31 Estados y el Distrito Federal en esta materia, según convenio que al efecto se establecen entre los Estados y el I.F.E. (Instituto Federal Electoral.)

Por lo que respecta a la integración de organismos político-electorales, cabe señalar que se entienden como aquellos cuerpos colegiados de carácter permanente, encargados de la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivas competencias. Estos organismos están integrados por las partes interesadas en el proceso electoral, esto es, por representantes del gobierno, de los partidos políticos y la ciudadanía.

Los organismos políticos-electorales relacionados con los procesos comiciales municipales, en nuestro estado son los siguientes:

A) El Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

- B) Las Comisiones Municipales Electorales
- C) Las Mesas Directivas de Casilla
- D) Los Tribunales Electorales Locales

Por cuanto hace al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato es un organismo autónomo con personalidad jurídica propia dotado de independencia funcional, de carácter permanente, patrimonio propio y facultad reglamentaria, al que corresponde el ejercicio de la función estatal de organizar los procesos electorales

Se integra generalmente el Instituto Electoral Estatal con uno o varios representantes del Ejecutivo del Estado, que suele ser el secretario de Gobierno; con varios representantes del Poder Legislativo Estatal; con representantes de los partidos políticos debidamente registrados que contiendan en las elecciones, así como consejeros ciudadanos. Por cada representante o propietario existe dentro del Instituto Electoral Estatal un representante suplente.

En materia municipal, el Instituto Electoral Estatal cuenta con facultades diversas, resaltando por ejemplo, las siguientes: nombrar a los integrantes de los consejos municipales electorales; señalar las normas y procedimientos a que se sujetaran, la integración de los consejos electorales municipales; registrar los nombramientos de los consejeros de los propios consejos electorales municipales, la candidatura de los miembros de los ayuntamientos, resolver dentro de su competencia los recursos legales previstos en el Código Estatal Electoral dentro del proceso de la elección municipal cuando dicha facultad no corresponda al Tribunal Estatal Electoral.

En relación al consejo municipal electoral, se observa que son organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivos municipios. Se integran por un presidente, un secretario, dos consejeros ciudadanos propietarios y un

supernumerario, y representantes de los partidos políticos legalmente acreditados y desde luego los titulares cuentan con un suplente.

En cuanto a los requisitos legales que para formar parte del consejo municipal electoral se hayan entre otros: - a) ser ciudadanos guanajuatenses en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; estar inscritos en el registro estatal de electores y contar con credencial para votar con fotografía y demás contemplados en el artículo 57 del Código Estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales de nuestro Estado.

Mientras que las facultades definidas para los consejos electorales municipales son: vigilar la observancia de la Ley Electoral y sus reglamentos dentro del municipio; intervenir conforme a la ley, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral municipal; registrar en forma concurrente con el Instituto Estatal Electoral las candidaturas de los integrantes de los ayuntamientos; nombrar a los ciudadanos que deben integrar las mesas directivas de casilla dentro del municipio, remitir a los presidentes de las mesas directivas de casilla la documentación relativa a la jornada electoral; hacer los cómputos de los votos emitidos en las elecciones de ayuntamientos; levantar las actas correspondientes; expedir las constancias respectivas a los candidatos de los ayuntamientos que hayan obtenido la mayoría de los votos etc. (artículo 153 del Código Estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato).

Por lo que respecta a las mesas directivas de casilla, estas son los organismos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y computo de los votos en la elecciones.

La mesa de casilla se integra con un presidente, un secretario y dos escrutadores, cada uno con su respectivo suplente. Actúa también en la casilla los representantes de los partidos políticos y de los candidatos. Al igual que para los consejos municipales, los integrantes de las mesas directivas de casilla deben cubrir determinados requisitos: como recibir en la sección respectiva;

estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos; gozar de reconocida probidad; tener modo honesto de vivir; y tener conocimientos para el desempeño de su función.

La jornada comicial se realiza el día en que físicamente se recibe la votación. Esta se practica en la casilla del domicilio del elector y ante las autoridades de la casilla. A estos se unen los representantes de los partidos y de los candidatos. En la jornada electoral cada elector emite su voto o sufragio. Es la parte más delicada del proceso y en la que más participan los representantes y autoridades electorales.

Una vez integradas las mesas directivas de las casillas, contando estas con la documentación correspondiente, y una vez llegado el día de las elecciones, se abren las casillas a la hora que la propia ley señale para iniciar la jornada comicial en la que se recibirán las votaciones de la ciudadanía municipal.

De esta jornada podemos decir que la actividad de los organismos político-electorales se concentran en dos fases: la apertura y la recepción de la votación; la conclusión, cierre de la votación y levantamiento de las actas correspondientes.

Para instalar las casillas debe ser un lugar previamente designado. Para ello, el comité busca con tiempo los lugares adecuados (no deben ser locales de fábricas, iglesias, partidos o asociaciones políticas; deben ser de fácil acceso a electores; instalarse de tal manera que se permita la seguridad del voto secreto; no ser casas particulares de funcionarios públicos; de preferencia, escuelas, edificios públicos, etc.). La lista de las casillas señalando su ubicación, debe publicarse en cada municipio indicando los nombres de los integrantes de las mesas directivas de casilla.

Por lo que respecta a la primera fase, una vez instaladas las casillas, que son los lugares donde se instalan las urnas y habiendo recibido la documentación correspondiente, se

procede a la votación, donde los electores se presentan en orden y en fila. Deben identificarse ante el presidente de la casilla y comportarse correctamente en la casilla y en el exterior (el presidente podrá contar con el auxilio de la fuerza pública). No deben presentarse armados y si son militares no ir en grupo esto es, los electores votaran en forma individual.

En la segunda etapa, una vez concluida la hora que señala la ley para recibir la votación que para nuestro Estado comprende de las ocho horas a las dieciocho horas, los funcionarios de casilla proceden al escrutinio, computo de los votos donde se indicará: 1.- Número de electores que voto; 2.- Número de votos emitidos para cada partido o candidato; 3.- Número de votos nulos.

Para tal efecto, el secretario abrirá las urnas y sacará las boletas dejando vacías las urnas y se hará el computo por el primer escrutador conforme a la lista nominal y listas adicionales; el segundo escrutador contará las boletas; el presidente y escrutadores clasificarán las boletas por partidos y candidatos, separando y contando votos nulos y, el secretario anotará el resultado de cada operación.

Al concluir el escrutinio se hará el paquete electoral que contendrá: ejemplar del acta de cierre de la votación; ejemplar del acta final de escrutinio; boletas de votos válidos y de votos nulos; boletas sobrantes inutilizadas; lista nominal adicional; y escritos de protesta de los representantes de los partidos políticos. El paquete quedará cerrado y sobre su envoltura firmarán los directivos y representantes. Así, integrado el paquete electoral se hará llegar al consejo municipal electoral y los presidentes fijarán en un lugar visible de la casilla los resultados de la votación.

C.- CALIFICACION DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y SUS RECURSOS.

El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Código Electoral del Estado de Guanajuato, realizado por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y del Municipio.

Desde el siglo pasado ha existido en México disposiciones legales para la calificación de las elecciones. En la Constitución de Cadiz de 1812 ya se establecía un procedimiento y un órgano responsable de esta importante función.

A través de dicho procedimiento se integraban juntas preparatorias, las cuales tenían la función de nombrar dos comisiones: la primera de ellas formada por cinco miembros, que tenía la encomienda de examinar los poderes de todos los diputados, y la segunda, constituida con tres integrantes, que hacían lo propio con quienes componían la primera comisión.

Las juntas preparatorias constituyeron durante un siglo el mecanismo para validar las elecciones. Los llamados "colegios electorales" en algunas leyes del siglo pasado, no eran órganos destinados a calificar la legitimidad y legalidad de las elecciones, sino instancias agregadoras de la voluntad popular que realizan en su seno elecciones de primero o segundo grado en el marco de comicios indirectos.

Es hasta la Ley de 1911 cuando utiliza la expresión "colegio electoral" para referirse a un órgano responsabilizado específicamente de calificar la validez de las elecciones.

*Puede afirmarse que preponderantemente ha existido una tradición de autocalificación para los órganos de la representación nacional. Así en la Constitución Federal de 1824 se estableció el principio de autocalificación, cuya vigencia sólo fue interrumpida por los ordenamientos

constitucionales centralistas de 1836 y 1843 que remitían la calificación de los comicios para diputados a los senadores, y la de éstos al Supremo Poder Conservador." (49).

A partir de la Constitución de 1857 se estableció la autocalificación, permaneciendo hasta nuestros días. Las instancias calificadoras de los órganos de la representación nacional no eran de carácter universal, debido a que no formaban parte de las mismas todos los presuntos legisladores, conformándose como juntas preparatorias con un determinado número de miembros.

A partir de 1912 las elecciones pasaron a ser directas. No obstante ello, la Ley de 6 febrero de 1917 mantuvo los colegios electorales con un número restringido de integrantes: 15 para la calificación de diputados; 9 para la de senadores, y 31 diputados para la de Presidente de la República.

Al respecto es de señalarse que la Constitución General de la República de 1917, sólo disponía que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros sin especificar la integración de los colegios electorales, remitiendo para tal efecto a la legislación reglamentaria.

En la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, se establecía que cada Cámara se haría cargo de la calificación de sus miembros. Esta disposición estuvo vigente hasta 1977, cuando se reformó el texto constitucional correspondiente y se instituyó un colegio electoral representativo conformado por sólo 100 presuntos diputados de una Cámara integrada por un total de 400.

Originalmente se estableció que el colegio electoral se integraría por los 60 presuntos diputados electos en distritos uninominales que hubiesen obtenido el mayor número de votos; así como por 40 presuntos diputados que resultarían electos en las circunscripciones plurinominales con

mayor votación. Esta disposición generó problemas al aplicarse las elecciones de 1979, razón por la cual en 1981 a través de una reforma legal se determinó que de los 100 integrantes del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, 60 debían haber sido electos en distritos uninominales, siendo designados libremente por el partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría, y los otros 40 debían ser de representación proporcional nominados por los demás partidos en correspondencia al porcentaje de votos obtenidos por cada uno de ellos.

Por lo que atañe a la calificación de la elección presidencial, siempre ha correspondido al Poder Legislativo. Hecha la excepción de las Bases Orgánicas de 1843, en las cuales se señalaba que la calificación de la elección presidencial correspondía a las dos cámaras del Congreso de la Unión, la tradición ha sido la de que esta función correspondiera como facultad exclusiva a la Cámara de Diputados.

Por otra parte, las resoluciones de los Colegios Electorales han sido definitivas e inatacables, según lo han establecido las legislaciones electorales durante nuestra historia, excepto en el caso de la reforma política de 1977, cuando se estableció el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra la resolución del Colegio electoral de la Cámara de Diputados, el cual en realidad sólo tenía efectos declarativos.

"Como ya se dijo anteriormente, con la renovación político-electoral de 1986-1987 se introdujo en nuestro país, por vez primera en su historia, un sistema mixto para calificar las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo y de Presidente de la República. Fue así que se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de los poderes públicos, responsabilizado de resolver con apego a derecho las controversias que se presentarían entre los contendientes participantes en las elecciones, aun cuando se preservó que la última palabra en la materia la siguieran teniendo los colegios electorales antes referidos".(50).

En el caso de la Cámara de Diputados, el Colegio respectivo se debería integrar con todos los presuntos diputados -que por la misma renovación político-electoral pasaron a ser 500, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional-, siempre que hubiesen obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral. De esta manera se pasó a la conformación de un colegio electoral universal.

En el caso del Senado, el Colegio Electoral se integraría, tanto con los presuntos senadores que hubiesen obtenido la declaración de triunfo de las respectivas legislaturas estatales y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión tratándose del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislaturas que continuasen en el ejercicio de su cargo.

Para la calificación de la elección del Presidente de la República se ratificó que sería la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, constituida en Colegio Electoral con tal propósito.

Al establecerse la relación entre los Colegios Electorales y el Tribunal de lo Contencioso Electoral, se determinó de hecho que las resoluciones emitidas por este órgano al dirimir las controversias de que conociera, sólo tendrían el carácter de recomendaciones para los trabajadores de los propios colegios, los cuales podrían modificarlas por ser la última instancia en la calificación de las elecciones. Para tal efecto las resoluciones de los colegios serían definitivas e inatacables.

El sistema mixto de calificación se aplicó por vez primera en el proceso electoral de 1988, cuando se suscitaron condiciones sumamente problemáticas durante el desarrollo de los trabajos a cargo del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

En este contexto se pusieron de manifiesto tres insuficiencias de carácter estructural y funcional, las cuales explicaron en parte la problemática confrontada. La primera de ellas tuvo que ver con el hecho de que el Colegio Electoral se hubiese constituido con la totalidad de los presuntos diputados, precisamente cuando su número se había ampliado de 400 a 500. Evidentemente un

número tan grande, hace más difícil la deliberación racional sobre las imputaciones y la toma de decisiones con apego a derecho.

En segundo término se evidenciaron las insuficientes atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral para cumplir adecuadamente su cometido y darle firmeza a sus resoluciones.

Por último, la reglamentación obsoleta del trabajo legislativo también desempeñó un papel relevante en la difícil y compleja calificación de las elecciones de diputados y de Presidente de la República. Al respecto la falta de bases, mínimas para el trabajo de los colegios, incidió en que éstos se convirtieran más en tribunas para la impugnación política que en instancias calificadoras con rigor jurídico.

En 1989-1990 la calificación de las elecciones fue objeto de las deliberaciones de la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación en los Partidos Políticos Nacionales, así como en las cámaras del Congreso de la Unión.

Las posiciones de los representantes partidistas se dividieron esencialmente entre quienes estaban a favor de que se mantuviese el principio de autocalificación a través de los colegios electorales, y los que sostenían la heterocalificación a cargo del Tribunal Electoral reforzado en sus facultades para convertirlo en su instancia definitiva e inapelable que sustituyera a los propios colegios electorales.

Ambas opciones presentaban ventajas y desventajas a nivel de la teoría, razón por la cual su viabilidad tenía que ser evaluada en función del desarrollo histórico de las instituciones electorales mexicanas y de las posibilidades para su implantación real en el país, habida cuenta de la cultura y del comportamiento políticos de los partidos nacionales.

En tal sentido, los que proponían un Tribunal de pleno derecho, argumentaban en contra de la autocalificación que los colegios electorales se constituían precisamente

por aquellos cuya elección se calificara, convirtiéndose por lo mismo en jueces y parte interesadas al cumplir tan importante función. Es por ello que planteaban que fuese un órgano distinto el que juzgara imparcialmente los comicios.

Por otra parte, quienes se pronunciaron porque debería preservarse la autocalificación a cargo de los comicios electorales de las cámaras, argumentaron que esa era la forma de mantener invariable el principio de división de poderes sobre la base de la propia autogeneración del Poder Legislativo, y porque, sin menoscabo del apego a derecho, se consideraba legítima la negociación para superar controversias como las electorales que tienen un sustento eminentemente político.

Con base en las posiciones doctrinarias asumidas, el debate se centró fundamentalmente en dos propuestas: la supresión de los colegios electorales, y la preservación de los mismos, en el marco del sistema mixto de calificación introducido en 1987, si bien sobre las bases distintas del funcionamiento, tanto para el tribunal, como para los propios colegios.

Tales bases replanteaban la forma de integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, volviéndose a constituir como un órgano representativo en el cual no participara la totalidad de los presuntos legisladores. Por lo que se refiere al Colegio Electoral del Senado, se propuso también que se integrara únicamente por la mitad de los senadores si se incorporaba la elección por representación proporcional, y por la totalidad si seguía formado por 64 miembros electos solamente por el principio de mayoría relativa.

Con el fin de establecer un mayor grado de vinculación entre el Tribunal y los Colegios Electorales, se planteó que las resoluciones de aquel debieran ser obligatorias para éstos, los cuales sólo podrían modificarlas satisfaciendo requisitos específicos, tales como su debida fundamentación en derecho y el voto aprobatorio por parte de una mayoría calificada de sus integrantes.

De igual forma hizo consenso la tesis expresada en el sentido de que sería conveniente establecer a nivel constitucional bases mínimas para el funcionamiento de los colegios

electorales. Con ellas se buscaría respetar las resoluciones del Tribunal y acortar la discrecionalidad de los colegios en el ejercicio de sus atribuciones respecto de los diferentes tipos de casos que conocieran.

"Las reformas constitucionales de 1989 mantuvieron el principio de la autocalificación, según el cual las cámaras de Diputados y de Senadores calificaban a través de su respectivo Colegio Electoral la elegibilidad de sus miembros y el apego a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional expedidas, con el fin de declarar la validez de la elección, siempre que así proceda".(51).

Sin embargo la nueva redacción del artículo 60 constitucional introdujo importantes modificaciones a la forma de integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, así como las reglas para el funcionamiento de este y del de la Cámara de Senadores, reforzando su papel en el contexto del sistema mixto de calificación que también contempla la intervención del Tribunal Federal Electoral.

En lo relativo a la composición de los colegios electorales, se dispuso que el de la Cámara de Diputados se constituya sólo con 100 presuntos diputados, y no con 500 como ocurría anteriormente. Los miembros de dicho Colegio deben ser designados por los partidos políticos, indistintamente entre sus diputados electos por mayoría relativa o por representación proporcional, en correspondencia al porcentaje de que cada uno de ellos haya obtenido en relación al total con que se integra la propia Cámara de Diputados. En el caso del Senado, su Colegio Electoral se continuará conformando con el total de los 64 presuntos senadores.

En lo que respecta a la calificación de la elección de Presidente de la República, se le preservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual deberá erigirse en Colegio Electoral para cumplir esta función.

No obstante que la autocalificación ha prevalecido en nuestro país, es de destacarse que nunca se habían establecido en la Carta Magna bases para regular el funcionamiento de

los colegios electorales, debiéndose sujetar estos a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para su Gobierno Interior.

En virtud de las reformas introducidas al texto del artículo 60 constitucional, también por vez primera se dispuso un mínimo de reglas sobre cómo deberán proceder los colegios electorales para calificar las elecciones de diputados y de senadores. Con tal propósito, se previeron dos tipos de casos: los de aquellos presuntos legisladores cuya elección no fuese impugnada ante el tribunal electoral, y los de los presuntos legisladores cuya elección sí fuera impugnada ante el propio tribunal. Adicionalmente las instancias calificadoras deberán revisar la elegibilidad de los candidatos triunfadores.

En el primer tipo de casos, los colegios electorales deben proceder a dictaminar y aprobar en sus términos las constancias otorgadas a los presuntos legisladores. La única excepción a esta regla se dará cuando existan hechos supervivientes que obliguen al respectivo Colegio Electoral a revisar la elección de que se trate.

En el segundo tipo de casos, los colegios electorales están obligados a respetar las resoluciones emitidas por el tribunal electoral sobre las controversias que se hayan sometido a su consideración. Sólo podrán modificarlas, como se señaló antes, fundando y motivando en la ley las razones para hacerlo y siempre que lo apruebe la mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros que estén presentes en la sesión del Colegio Electoral competente.

De esta manera se eliminó la posibilidad de una actuación de los colegios electorales no apegada a derecho, reforzándose en la calificación final del proceso electoral la objetividad e imparcialidad que han de caracterizar el funcionamiento de las autoridades en la materia.

En nuestro país, en todos sus procesos electorales, si bien sean federales, estatales o municipales, se había privilegiado el sistema denominado "calificación política", en contraposición al sistema de "calificación jurisdiccional", que se realiza a través de tribunales

electorales. Por ello, se atribuyen esas facultades de calificación a organismos político-electorales o a cuerpos colegiados de carácter legislativo.

Como expusimos en el apartado anterior y retomando las ideas finales, cuando ya se concentro la votación en la Comisión Municipal Electoral, a ésta le corresponde hacer el concentrado de los resultados de las casillas, al igual que integrar los paquetes electorales que deben ser remitidos a la Comisión Estatal Electoral. cuando a aquella corresponda la calificación de las elecciones además de otras actividades relativas a sus funciones.

La calificación de elecciones municipales tal vez sea el punto más interesante dentro del proceso municipal electoral, por la variedad que el derecho comparado interno nos presenta. Es decir, no hay un sólo organismo, como común denominador, que se encargue de dicha calificación de los ayuntamientos. Como sucede para la calificación de diputados y del gobernador del Estado en que si hay uniformidad en las legislaciones al establecer que dicha calificación la realiza el congreso del Estado al erigirse en Colegio Electoral.

Por lo que respecta al ámbito municipal, la calificación respecto a los 31 Estados, podemos integrarla dentro de algunos de los siguientes apartados.

A) Que la calificación de la elección de ayuntamientos se haga por la Comisión Estatal Electoral. Tal es el caso de los Estados de Morelos, cuyo artículo 43 de su ley electoral indica:

"Artículo 43.- La Comisión Electoral del Estado tiene las siguientes facultades:

XIV. Calificar la elección de los miembros de los ayuntamientos y ordenar la publicación de su resolución en el periódico oficial del Estado.."(52).

B) Que la calificación de la elección de ayuntamiento sea por la legislatura del Estado. Tal es el caso de los Estados de Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Tlaxcala, Yucatán, entre otros.

C) Que la calificación de la elección sea hecha por el propio Ayuntamiento electo, o por el Ayuntamiento en funciones. Como por ejemplos: Quintana Roo, Querétaro y Michoacán.

D) Que la calificación de las elecciones sea por un organismo electoral propio del Municipio. Esto sucede en el estado de Nuevo León, en donde la Comisión Municipal Electoral, a más tardar dentro de los siete días siguientes al cómputo total de los votos emitidos en la elección, se convierte en un "organismo calificador". Así lo prevén los artículos 173, 174 y demás relativos de su ley electoral.

*Artículo 173.- La Comisión Municipal Electoral a más tardar dentro de los siete días siguientes al cómputo total de los votos emitidos, declarará la validez de la elección.

Artículo 174.- La Comisión Municipal Electoral hará la declaratoria de validez de la elección y entregará la Constancia de Mayoría y Validez a la planilla que hubiere obtenido la mayoría, considerando los resultados del cómputo final realizados por dicho organismo." (53).

E) En algunos Estados como Chihuahua, Morelos y Puebla, la legislatura del Estado, erigida en Colegio Electoral, interviene para la calificación de las elecciones municipales, pero únicamente en aquellos casos en que se argumenten causas de nulidad. De no suceder tal eventualidad, la calificación se hará normalmente por el órgano político electoral correspondiente.

En resumen, podemos señalar que cuando corresponde a la Comisión Estatal Electoral calificar las elecciones de los ayuntamientos, en algunos casos ese organismo

político-electoral cuenta con facultades plenas para calificar y resolver sobre vicios y nulidades y, otras veces, solo cuenta con facultades de calificación pero no para declarar nulas las elecciones atribución que corresponde al Congreso del Estado.

A mi juicio, de los diversos sistemas que existen para la calificación de elecciones municipales, el que lo haga la Comisión Estatal Electoral, representa una verdadera falta de reconocimiento a la autonomía del Municipio. Creo que una Comisión de orden administrativo como lo es la Electoral del Estado, no cuenta con soporte doctrinario para que se le atribuya esas facultades. En algunos estados como el de México, se ha tratado de resolver esta cuestión integrando como Comisionados, en la Comisión Estatal Electoral, a dos representantes designados por la mayoría de los ayuntamientos.

El sistema de calificación por vía del propio ayuntamiento electo, constituido en junta previa o colegio, tampoco representa a mi particular juicio la mejor garantía de respeto a la voluntad de la ciudadanía municipal. Los Estados que la tienen en su Legislación, como Michoacán o Querétaro, se han visto con frecuencia frente a una multiplicidad de conflictos políticos de sus municipios, que se extienden en sus consecuencias, a veces políticas, por todo el territorio de la entidad y muchas veces la falta de control político ha hecho de agresión y violencia, es el campo fértil de alteración o fraude en los resultados electorales.

Por lo anterior, me parece que el mejor sistema de calificación de las elecciones municipales, es aquel que atribuye esta delicada función al Congreso del Estado. En ese cuerpo de representantes populares se cuenta con mejores elementos prácticos, procesales y de control jurídico, en donde con apego a la ley se dictamine sobre la calificación de las elecciones municipales. En el Congreso se encuentran representados, además, los diversos partidos políticos, que defienden a sus correligionarios que hubiesen participado en la contienda electoral; por todo ello, reitero mi apreciación

de que se garantiza en mejor forma el orden, la legalidad y el respeto de la voluntad popular, cuando la calificación de las elecciones municipales la efectúa el Congreso del Estado.

Los procesos electorales municipales como he podido observar, son muy variables y diversos en la legislaciones de los Estados. Los procesos deberán ser revisados a fondo con el fin de respaldar la autonomía municipal y la elección libre y directa de las autoridades municipales. Dichos procesos deben ser ágiles, seguros y bien reglamentados, ya que de lo contrario la decisión jurídica contenida en el artículo 115 de la Constitución de otorgar plena autonomía jurídica y vida institucional al Municipio, se verá impedida de brillar en la vida democrática de nuestros Municipios.

En nuestro estado habrá que analizar esta postura, y dejar la facultad de calificar la legalidad de las elecciones de los Ayuntamientos, al Congreso local por lo anteriormente expuesto en este punto del trabajo de tesis

D.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA AMPLIACION DEL PERIODO MUNICIPAL.

En el municipio la soberanía del pueblo se acerca a su fuente y origen: el hombre ejerce más directamente su acción y soberanía individual en aquello que inmediatamente le toca. Y no cabe duda en que más se interesa el hombre.

En la municipalidad ha brillado siempre el primer destello de las libertades públicas. "En donde la municipalidad es libre, el pueblo es libre, en donde la municipalidad es libre, ahí hay progreso e ilustración. En donde hay libertad municipal, el hombre se desarrolla en su desenvolvimiento físico, moral o intelectual, con facilidad y seguridad".

Por ello la importancia de la administración comunal para los habitantes de una localidad, radica en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Al ciudadano común no le interesa realmente si hay o no suficiencia de presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, lo único que es trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas.

Como rubro de mayor significación en la competencia del ente municipal, el servicio público ha sido establecido constitucionalmente, creando con ello, una esfera de actuación definida para el municipio. Es necesario, consecuentemente que estas demandas sean la de satisfacer la necesidad colectiva por medio de una organización administrativa adecuada, eficaz y eficiente.

Nada nuevo nos aportaría el estudio de las funciones del municipio donde la perspectiva de su realidad, lo que no ocurre al abordar la matemática a partir del deber ser, pues a más de sus implicancias doctrinales, es presupuesto básico para la comprensión y mejoramiento del mismo.

La necesidad de una adecuada administración municipal, se explica con facilidad por las disímiles condiciones y la pluralidad de aspectos a atender, ya que como es sabido, no basta con querer, es necesario poder, ello implica evidentemente, una correcta planeación, organización, integración dirección y control.

Habiendo entendido esto a continuación enunciare las ventajas que puedan resultar.

En síntesis podemos decir que la administración es importante por las siguientes consideraciones:

a) La administración se da dondequiera que existe un organismo social, aunque lógicamente sea más necesaria, cuanto mayor y más complejo sea este.

b) El éxito de un organismo social depende, directa e inmediatamente de su buena administración, y solo a través de esta, de los elementos materiales, técnicos, etc., con que ese organismo cuenta.

c) Para todo organismo social la administración técnica o científica es indiscutible y obviamente esencial ya que, por su magnitud y complejidad, simplemente no podrían actuar si no fuera a base de una administración sumamente técnica.

d) La administración también, abre la posibilidad de una competencia, ya que si se da un mejoramiento administrativo, o sea, una adecuada coordinación de todos los elementos que intervienen en el proceso se estará en la posibilidad de llegar a un aprovechamiento óptimo, y con ello, a la superación de otros organismos, que en igualdad de circunstancias, no cuenten con técnicas administrativas.

e) La elevación de la productividad, preocupación quizá la de mayor importancia actualmente en el campo económico social, depende por lo dicho, de la adecuada administración de las empresas, ya que si cada célula de esa vida económico-social es eficiente y productiva, la sociedad misma, formada por ellas, tendrá que serlo.

f) En especial para los países que están desarrollándose, uno de los requisitos sustanciales, es mejorar la calidad de su administración, porque para, crear la capitalización, desarrollar la calificación de sus empleados y trabajadores, etc., bases esenciales para su desarrollo, es indispensable la más eficiente técnica de coordinación de todos los elementos, la que viene a ser, por ello, como el punto de partida de ese desarrollo.

La *planeación* es la determinación de lo que va hacerse, incluye decisiones de importancia, como el establecimiento de políticas y objetivos, redacción de programas y determinación de métodos específicos y procedimientos; además, establecimiento de las células diarias del trabajo.

La planeación se ha hecho cada vez más importante en la Administración municipal. El aumento de la población, el incremento de tránsito en las calles y carreteras, la tendencia de crecimiento en los negocios y la industria, las operaciones o técnicas que van mejorando y cambiando constantemente, han aportado un grado elevado de complejidad a los problemas locales que no permiten la improvisación.

La *organización* consiste en el agrupación de las actividades necesarias para llevar a cabo los planes a través de las unidades administrativas, definiendo las relaciones jerárquicas entre ejecutivos y estableciendo las comunicaciones en los sentidos vertical y horizontal, dentro de esas unidades.

"Integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social".

"La integración es el punto de contacto entre lo teórico y lo práctico. Aunque se da en mayor amplitud al iniciarse la operación de un organismo social, es una función permanente, porque en forma constante hay que estar integrando el organismo, tanto para proveer a su crecimiento normal, ampliaciones, etc., como para sustituir a quienes han salido por renuncia, despido, etc., a las máquinas que se han deteriorado, los sistemas que resulten obsoletos, etc." (54).

La dirección es aquel elemento de la Administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente, ya, con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.

En efecto, si se planea, organiza e integra y controla, es sólo para bien realizar. De nada sirven técnicas adecuadas o sumamente complicadas en cualquiera de los otros cuatro elementos, si no se logra una buena ejecución, la cual depende, inmediatamente, y coincide temporalmente con una buena dirección.

El *control* según Madlock es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente con el fin de corregir, mejorar o formular nuevos planes".(55).

Como ya hemos señalado, todo control implica necesariamente la comparación de lo obtenido con lo esperado. Pero tal comparación puede realizarse al final de cada período prefijado, o sea, cuando se ha visto ya si los resultados obtenidos no alcanzaron, igualaron, superaron o se apartaron de los esperados: tal procedimiento constituye el control sobre resultados.

Hemos dado ya un panorama general del proceso administrativo cuyo conocimiento es imprescindible, vemos, por tanto, a resumir diciendo que la Administración consiste en: **PLANEAR** para establecer los objetivos, políticas, procedimientos, programas y presupuestos; **ORGANIZAR**, para dividir el trabajo estableciendo las unidades administrativas, que sean necesarias, los niveles jerárquicos, la definición de funciones, responsabilidades, deberes y autoridades correspondientes; **INTEGRAR**, para dotar de los elementos humano y material al organismo; **DIRIGIR**, coordinando la operación del grupo y **CONTROLAR**, para confrontar lo logrado contra lo planeado.

Las ciudades contemporáneas exigen la aplicación de una moderna administración. Hoy día los pequeños municipios deben abrirse al mundo moderno: el desarrollo económico, la participación de los jóvenes, el aménagement rural, el establecimiento de las estructuras receptoras del turismo, etc., son funciones que no pueden cumplirse bien, más que contando con un buen cuadro de funcionarios cuya formación, papel a desempeñar y métodos de trabajo hayan sido

recompensados. Sólo entonces podremos mostrarnos más exigentes, a este respecto, la calificación de dichos funcionarios.

A sabiendas de que a la buena voluntad en este campo no es suficiente, se debe pugnar por la capacitación de los funcionarios municipales; una capacitación que implique formación y serio compromiso. Se requiere innovaciones en la estructura interna de los municipios, se requiere un tratamiento laboral más justo para los trabajos municipales, es necesaria una adecuación integral entre recursos y funciones.

Ahora bien, tales innovaciones tropezarían probablemente con la suspicaz desconfianza de numerosos funcionarios locales y, al mismo tiempo, con la desfavorable reputación de que goza la "carrera municipal", a menudo de forma injustificada.

Cuando estos funcionarios, a través de la experiencia y la práctica han empezado a resolver más expeditamente los problemas y se sienten más familiarizados con la estructura, es porque ha concluido el breve lapso de sus tres años y deben dejar la administración a nuevos elementos que volverán a pasar por las mismas dificultades.

Es por esto, que se hace cada día más necesario el establecimiento de una verdadera continuidad institucional, que pasando por las barreras del egoísmo y el absurdo afán de notoriedad de unos cuantos, permita conocer con exactitud del procedimiento y el resultado de la actuación de los funcionarios de los periodos anteriores.

Ahora bien en cuanto a las desventajas de aumentar el período municipal de tres a seis años que en lo personal sería sólo una, el egoísmo que existen entre las fuerzas políticas que hoy rigen nuestro destinos políticos por que ellos tienen la mala creencia que mientras más dure un

partido en el poder, le quita a este la oportunidad de la alternancia del mismo, y esto es un grave error que hay que erradicar y avanzar conforme avanza nuestra sociedad.

Sin duda este aspecto es de suma importancia, pues el día que se comprenda que lo importante es la institución y no perpetuar un nombre, se superará muchas deficiencias y se desperdiciarán menos recursos.

No superar esta retinencia constituiría una grave amenaza para el desarrollo dinámico de los municipios. Es indudable que la orientación de la política tanto financiera y de equipamiento de los municipios soportará cada vez menos la espontaneidad o la improvisación como actualmente ocurre.

Sin apartarnos de la realidad municipal, se hace obvio reformar nuestra Constitución Política de nuestro estado para ampliar el periodo municipal y así lograr un mejor aprovechamiento de los recursos comunales a través del señalamiento preciso de una estructura nueva, más eficaz, inteligente y sobre todo con la experiencia para lograr el bien común.

Ampliar el período de administración municipal, permitiría que los programas de desarrollo puedan ser llevados a su culminación bajo una sola idea, la del crecimiento económico-social-político del Municipio. Esto por supuesto, obligaría a la formación de sólidas bases, de la formación de un equipo de trabajo, de la llegada de recursos humanos y materiales que aplicados a esa finalidad tengan consigo el resultado obvio, un Municipio fortalecido, independiente y auténticamente soberano.

Cuando el Municipio tenga esas cualidades, su reflejo sin duda habrá de redundar en el sistema político que alimenta nuestra sociedad: la democracia.

Municipio, soberanía, independencia y democracia son contextos que deben aparecer como indisoluble en un mismo entorno social

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la indiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político. Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya, fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró; aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana. En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidas a la postre en el texto del Artículo 115 Constitucional.

El Municipio es una institución que los mexicanos consideramos indispensable para la vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dió al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el

crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se convirtió en una grave limitante para el desarrollo Municipal, pero afortunadamente las reformas al artículo 115 Constitucional van encamadas a fortalecer el Municipio Libre, dándole a los municipios mayor libertad y autonomía, eradicando poco a poco este vicio.

El fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo.

Estoy consciente, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población constituye la auténtica escuela de la democracia y que solo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así también, sostengo que los procesos de cambio, como postulados sociales deben darse no solo en lo administrativo, sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de nuestro estado, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor y mejor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previa meditación sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro código político, por su indudable permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidario de un cambio necesario a nuestra

constitución se debe hacer con la clara definición de los objetivos que se pretenden, en los que no debe privar la alteración de sus principios de naturaleza haciéndose eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustenta que: "cuando cambia la Constitución, conservando sus principios es reforma, es corrección, cuando pierde sus principios se degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y expuestos a lo largo de mi trabajo de tesis, considero como medida fundamental para robustecer al municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, realizar reformas al artículo 113 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Guanajuato, tendientes a la ampliación del periodo constitucional de gobierno de los municipios de de tres a seis años, para lograr la cumplimentación de los programas de desarrollo tanto industrial, cultural, social, educativo etc. programas y proyectos que se ven desvanecidos por el corto tiempo que dura el régimen de gobierno municipal, y que el gobierno entrante no desarrolla por no creerlo necesario, o por apatías generalmente de carácter político.

Para ello se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los municipios de nuestro estado, sus grados de desarrollo, y los contrastes entre aquellos municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su auto gobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

He demostrado a través de mi investigación, que el periodo de gobierno municipal es insuficiente para lograr las metas y objetivos emprendidos por un gobierno, que por muy buenos que sean sino cuentan con los recursos y medios necesarios es imposible realizarlos y lo que es peor no llegar a su culminación por caprichos de una persona o de un grupo político.

Es por esto, que se hace cada día más necesario el establecimiento de una verdadera continuidad institucional, que pasando por las barreras del egoísmo y el absurdo afán de notoriedad de unos cuantos, permita conocer con exactitud del procedimiento y el resultado de la actuación de los funcionarios de los periodos anteriores.

Sin duda este aspecto es de suma importancia, pues el día que se comprenda que lo importante es la institución y no perpetuar un nombre, se superará muchas deficiencias y se desperdiciarán menos recursos.

Es tiempo ya de demostrar a los políticos que ellos son el medio para lograr el bienestar del pueblo, y no el pueblo el medio para lograr su bienestar. En la medida que se entienda que el estar al frente de un puesto de elección popular es comprometerse para garantizar el desarrollo de su entidad, estaremos dando un gran paso al avance de la sociedad.

Mi propuesta de reforma sería la siguiente el texto actual de la Constitución del Estado libre y soberano de Guanajuato en lo conducente dice:

"Artículo 113.- Los Presidentes Municipales, Regidores o Síndicos electos popularmente, durarán en su encargo 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."

TEXTO PROPUESTO "Artículo 113.- Los Presidentes Municipales, Regidores o Síndicos electos popularmente, durarán en su encargo seis 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."

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO IV.

- 47).-Pág. 145. Escritos Políticos., Folios Ediciones., 2do. Tomo S. A., México, 1982,
- 48).-Pág. 126 Burdeau Georges., Tratado de Ciencias Políticas., Los Partidos Políticos., Vol II., México D.F. 1982, .
- 49).-Pág. 140 Nuñez Jiménez Arturo., La Reforma Electoral de 1989-1990., F.C.E., 1a. Edición, México 1993, .
- 50).- Pág. 142.Nuñez Jiménez., Ob., Cit.,
- 51).- Pág. 146.Ib. Idem.,
- 53).- Pág. 347.Quintana Roldán., Ob. Cit.
- 54).-Pág. 342 Quintana Roldán., Ob. Cit. .
- 55).-Pág. 342 Quintana Roldán., Ob. Cit. .

CONCLUSIONES.

El Municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana. Está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y en segundo lugar, entre éstos y los Municipios.

El Municipio es la base, la célula; los Estados forzosamente se dividen en Municipios; no es factible para ellos organizarse en otra forma; de ahí que el Municipio, además de que por una sólida base jurídico-constitucional es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanente refrendada por nuestro pueblo, el logro de uno de los ideales que se alcanzó con la Revolución.

Entre los efectos negativos que ha tenido la errónea concepción de que el Municipio es un órgano administrativo, podemos señalar:

A).- Se han ido vaciando paulatinamente las atribuciones del Municipio, centralizando facultades con ideas de fortalecer al Estado, pero lo que en un principio redundó en vigor del Estado, hoy se ha convertido en crisis, ya que el Estado se ha debilitado al ensanchar irracionalmente su esfera de acción con la creciente acumulación de tareas políticas, económicas, sociales y culturales, razón por la cual trata de redistribuir competencias y ya existe una clara conciencia de que no es fortaleciendo a los órganos centrales del Estado vamos a robustecer a éste, sino que será la fortaleza de las partes, es decir, de los Municipios lo que hará un Estado fuerte.

B).- Se ha debilitado el gobierno municipal, convirtiéndolo en una simple comparsa, ya que carece de sentido de poder que caracteriza a cualquier organización política, de esa

atracción que vincula al pueblo con su gobierno y esto es porque los centros políticos de decisión están muy lejanos y encubiertos.

C).- Se ha desperdiciado el valor más importante del Municipio, el humano, ya que al no permitir que los vecinos se interesen de manera auténtica y efectiva por su Municipio, al no permitirles el acceso a los verdaderos centros de decisión política, han alejado al vecino, propiciando el disentimiento, la apatía, el desinterés por los problemas del Municipio y del Estado.

D).- Se ha impedido desarrollar la actitud de integración y seguridad propiciando que la asociación de vecindad tienda a disolverse, al no ser tomada en cuenta, al no tener metas o funciones, al ver que sus representantes no tienen facultades para realizar las acciones necesarias y adecuada para resolver los problemas de la colectividad, cuando sus representantes se convierten en gestores, o simples delegados de órganos superiores que son los que deciden, en nuestro país es cada vez menos la participación vecinal, el vecino se ha perdido en la muchedumbre anónima.

E).- Las decisiones tomadas en el centro son muchas veces ineficientes, sobre todo las que refieren a la construcción de infraestructura de servicios públicos, porque pretenden dar soluciones generales e iguales para todos los centros de población, con una total carencia de información de las condiciones peculiares del lugar y de las circunstancias que existen donde se va a aplicar la solución, sin tomar en cuenta que cierto número de decisiones sólo pueden ser correctamente tomadas en el lugar donde se presenta el problema, que es donde se tienen las alternativas de solución, la unidad de poder limita la imaginación y las alternativas de encontrar soluciones adecuadas a una diversidad de Municipios, los que son frenados en su desarrollo en vez de ser estimulados a imitar a los que encuentran soluciones o a competir con otros Municipios en la búsqueda de mejores soluciones: la libertad municipal provoca dinamismo y progreso.

F).- Formal y aparentemente la democracia funciona en los Municipios, pero las mayorías no participan en la solución de sus problemas, ya que al ambiente natural para hacerlo, al Municipio, no se le permite funcionar, se le sustituye, se le neutraliza, al subordinarlo a la jerarquía del Estado, a la agobiante centralización ha deteriorado los vínculos naturales de solidaridad del hombre con su organización más próxima, como lo es el Municipio, perdiéndose la posibilidad de interesar a los vecinos en la gestión de sus propios problemas colectivos.

G).- El Municipio es totalmente sumiso a la voluntad del Ejecutivo, el cual legalmente no tiene facultades para dictarle instrucciones, pero sí medios políticos y económicos para hacerse obedecer.

H).- Los criterios para el nombramiento de Ayuntamientos los dicta el gobierno y los instrumenta y ejecuta el partido mayoritario, por tal motivo los Ayuntamientos obedecen al gobierno que los puso y los sostiene.

I).- Al gobernante sólo le importa controlar los Ayuntamientos como centros de poder, poco le importa su miseria, o incapacidad para organizar a sus vecinos y satisfacer sus necesidades, por eso el Municipio languidece en su insuficiencia.

J).- Se ha propiciado una actitud de pesimismo, de limitación, de falta de capacidad, de desconfianza para resolver sus propios problemas, esperando siempre las soluciones de los niveles centrales, como si el Municipio estuviese minusválido o no tuviese facultades para estudiar y encontrar soluciones a sus problemas.

K).- Las tareas municipales se consideran de menor jerarquía y no lo son dentro de su esfera de competencia; las tareas de la Federación, Entidad Federativa y Municipios son del mismo rango y todas importantes y trascendentes para realizar los fines del Estado.

BIBLIOGRAFIA

- 1).-Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 6a. Edición Porrúa S.A., México 1981.
- 2).-Bordeau, Georges. "Tratado de Ciencias Políticas". Vol. II. 1a. Edición. México 1982. Trad. González Casanova, Fernando.
- 3).-Cardona, Efraín. "Curso de Gobierno Municipal" 1a. edición. Memorias de Administración Pública Estatal y Municipal. Sinaloa, México 1981
- 4).-Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". 1a. Edición. UNAM. México 1982.
- 5).-Ferrer, Arnoldo. "Curso de Gobierno Municipal" 1a. Edición. Thomis, Bogotá, Colombia. 1976
- 6).-Folios Ediciones, "Escritos políticos" Tomo I. S.A. México 1982.
- 7).-Maynéz García, Eduardo. "Introducción al estudio del derecho". 16a. Edición. Porrúa S.A., México 1980.
- 8).-Morales Jiménez, Alberto. "Historia de la Revolución Mexicana" 1a. Edición. Reforma Municipal Editores. México, D.F. 1985.
- 9).-Núñez Jiménez, Arturo. "La reforma electoral de 1989-1990". 1a. Edición FCE. México 1993.
- 10).-Ochoa Ocampo, Moisés. "El Municipio, su evolución institucional". 4a. Edición Porrúa, S.A. México 1984.
- 11).-Ortega Lomell, Roberto. "Federalismo y Municipio" 1a. Edición FCE. México 1994.
- 12).-Quintana Roldán, Carlos F. "Derecho Municipal" 1a. Edición Porrúa S.A. México 1995.
- 13).-Rendón Huerta, Teresita. "Derecho Municipal" 1a. Edición Porrúa, S.A. México 1985.
- 14).-Schmit, Carl. "De la Constitución". 1a. Edición. Porrúa S.A., México 1961.
- 15).-Seminario sobre reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Federalismo y Municipalismo" México 15 de Febrero de 1983.

L E Y E S

- 1).- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. IFE México 1995.
- 2).- Constitución Política del Estado de Guanajuato. Compilación de leyes de Gto. 1988.
- 3).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IFE. México 1995.

OTRAS FUENTES

- 1).- Diccionario Jurídico Tomo I. UNAM. 1991.
- 2).- Enciclopedia "Los derechos del pueblo mexicano". Tomo VIII. Editorial Continental México 1990.
- 3).- Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana. Espasa. Calpe, S.A. Tomo XXXVII 1981.
- 4).- Revista Investigaciones Jurídicas. No. 17 Enero-Marzo Universidad de Guanajuato. Facultad de Derecho. Guanajuato, Gto. 1985.