

336
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**ANALISIS SOCIO JURIDICO-ADMINISTRATIVO
DEL MUNICIPIO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
A B E L R U I Z L O P A R T**



MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



1997.



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 mis queridos padres por su apoyo en mi desarrollo profesional.
In memoriam a mi padre el Sr. Isidro Ruiz Toral
A mi madre la Sra. Francisca Lopart viuda de Ruiz.**

**A mis hermanos con mucho cariño
Dea, Edda, (In memoriam) César, Ulises,
Juan Manuel, Hilda , Francisca.**

**A mi esposa por el apoyo que siempre me ha brindado
Sra. Mirian Ramos de Ruiz.**

**A mis hijos como un ejemplo de vida
Abel, Alejandro, Joel y Miriam.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México
y a La Escuela Nacional de estudios Profesionales
"Acatlán" por haberme dado la oportunidad de
cumplir con mis estudios profesionales.**

**Con gran afecto y agradecimiento
por sus consejos en la
Asesoría de Tesis
Lic. Eduardo Tepale Escalante.**

**Con todo afecto al distinguido profesor
de la ENEP Acatlán
Lic. Efrén Morales Juárez**

A todos mis profesores de la ENEP Acatlán.

ANALISIS SOCIO JURIDICO-ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO

INDICE

-	INTRODUCCION	1
-	CAPITULO PRIMERO.	
	NOCIONES GENERALES	4
	I.- Conceptos:	4
	A) Derechos lato sensu	4
	B) Normatividad jurídica del Municipio	10
-	CAPITULO SEGUNDO.	
	RETROSPECTIVA UNIVERSAL DEL MUNICIPIO	13
	I.- Terminología del Municipio	13
	II.- Génesis institucional del Municipio	16
	III.- Diversos criterios.	21
-	CAPITULO TERCERO.	
	ANALISIS DEL MUNICIPIO EN MEXICO	24
	I.- Características del Municipio en general	24
	A) Concepto	24
	B) Breve referencia histórica del Municipio en México.	24
	C) Ubicación del Municipio dentro del sistema federal	27
	II.- Constitucionalidad del Municipio	28
	A) Fundamento constitucional: artículo 115 de la Constitución ..	28
	B) Características de fondo:	35
	1) Autonomía municipal	35
	2) Carácter administrativo del Municipio	36
	3) Carácter político del Municipio	39
	C) Análisis breve de algunos de los artículos constitucionales referentes al Municipio	42
	D) Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas	60

CAPITULO CUARTO.

ACTUALIDAD DEL MUNICIPIO.....62

I.-	Crecimiento de la población (explosión demográfica), como problema central del Municipio.....	62
II.-	Competencia actual del Municipio	68
III.-	Intervención del Municipio en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.....	73
IV.-	Administración municipal	79
V.-	Los servicios público municipales.....	83
	a) Concepto y acepciones del servicio público.....	86
	b) Clasificación técnica de los servicios públicos.....	87
	c) Forma de prestación de los servicios públicos municipales: directa o municipalizada o concesionada	90
VI.-	Hacienda pública municipal	92
	a) Diferencias conceptuales de hacienda, fisco y erario	94
	b) Potestad y competencia tributaria	95
	c) Alcances y límites constitucionales de la potestad tributaria...97	

CONCLUSIONES99

BIBLIOGRAFIA103

INTRODUCCION.

La historia del hombre ha sido en gran parte, la historia de la lucha por la supervivencia; estos esfuerzos permanentes que caracterizan su devenir histórico, han estado alentados invariablemente por su vocación de cooperación social.

No hay hombres sin sociedad, ni sociedad sin hombres, expresa el axioma sociológico; la sociedad o el aislamiento humano, son fenómenos raros, que sólo registra la literatura; pero el hombre vital y más concretamente el hombre simiente de nuestras raíces históricas, es ascéticamente gregario; lo encontramos así en los ya legendarios "calpullis" aztecas, en las organizaciones mixteco-zapotecas y en las singulares formas de agrupamiento del pueblo maya.

Posteriormente, el choque de dos mundos diferentes genera durante la conquista, una primera forma política que la apuntala: el primer Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz.

Durante la vida colonial lejos estuvo de establecerse el concepto de municipio libre y, en las primeras décadas del México independiente, apenas si se asoma tímidamente en la Constitución de 1857 la palabra "municipal", tal vez, para no agravar al naciente federalismo; así, dentro de las facultades del Congreso (artículo 72) se incorporó en la fracción VI la expresión... "autoridades políticas, municipales"... , designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

Es hasta el 25 de diciembre de 1914 cuando la revolución triunfante, y como consecuencia de las adiciones al Plan de Guadalupe, que se reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857, para dar paso al municipio libre al impulso del defensor de la legalidad, Don Venustiano Carranza.

Más tarde la institución del municipio libre, como creación revolucionaria, al lado de las reivindicaciones obreras y campesinas, queda plasmada definitivamente en la magna obra del Constituyente de 1916-1917. Hasta antes de esta fecha, no existió una normatividad expresa respecto de la organización y funcionamiento de los municipios. Así pues, el artículo 115 Constitucional, que regula la vida del municipio mexicano, se estableció no sin antes pasar por subsecuentes reformas; sin embargo, la reforma de 1983 que le da una nueva

regulación a la institución municipal, es la de mayor importancia, ya que pretende de una vez por todas, otorgarle al municipio las bases para su desarrollo cabal, integrándolo a la estructura del sistema federal, que cuenta con tres planos o niveles: el federal, el estatal y el municipal; buscando hacerlos crecer paralelamente. Constituyendo esto un nuevo reto para la vida democrática del país. ¿Se llegará al fin al ideal de un municipio libre, ordenado, autónomo y con suficiencia económica?

Dentro del primer capítulo inició con el principio constitucional, que considera al municipio como la base de nuestra organización política y administrativa, la política nacional ha ido fijando progresivamente su atención en la potencialidad que entrañan las municipalidades, para el logro extensivo e intensivo de todo programa.

Es así por lo que tratar al municipio en su concepción universal, después al municipio en su concepción en el sistema federal y dentro de la Constitución Mexicana. No sin antes, en el primer capítulo, encuadrar la figura municipal dentro de los conceptos que tienen que ver con la institución en el presente trabajo. También hacer una breve referencia de algunos puntos actuales del municipio, para así poder tener una visión general de la estructura del municipio y para luego, poder fincar una perspectiva hacia una proyección del mismo, en sus ámbitos políticos, económicos, y sociales. Lo que significa poder planear la construcción de un municipalismo moderno o mejor estructurado en su funcionamiento capaz de hacer frente a las exigencias del fin del siglo y del nuevo siglo, sabiendo de antemano que cada municipio es distinto y las sociedades que los firman son distintas dentro del mismo país.

El municipio se debe de estudiar en un momento y tiempo determinado, es decir, no es el mismo municipio el de hoy con los del siglo pasado o con los del pasado sexenio, pues contiene una diversidad de cambios en sus regulaciones, así como, en las sociedades que las conforman. La planeación nacional debe responder a nuestra diversidad de regiones sociogeográficas, a las características y necesidades diferentes de un medio a otro; recogiendo en el municipio, en primera y en última instancia, las indeclinables funciones del ciudadano, como productor, como consumidor, como elector, como servidor de sus semejantes, como creador de vínculos y afectos, etc.

El tema del análisis socio jurídico y administrativo del municipio, ha querido recoger la amplia posibilidad de desarrollo que tiene el municipio como célula fundamental del sistema federal de nuestro país, Trazados los grandes rasgos

de un nuevo cuadro, en que los caminos y los ferrocarriles dan vinculación al conjunto, en que las presas y la electrificación brindan pródigos recursos a la ecología, en que las escuelas y la salubridad dignifican el medio social, comenzamos a pasar de la composición a los detalles, encontrando en la institución municipal el toque definitivo, el sentido y la razón de los grandes lineamientos nacionales. Así pues, el municipio creemos que tiene un duro compromiso con el futuro, y por ende con los individuos y las sociedades que conforman a nuestros municipios.

CAPITULO PRIMERO

NOCIONES GENERALES.

I.- Conceptos :

A) Derecho: lato sensu.

B) Normatividad jurídica del Municipio.

CAPITULO PRIMERO.

NOCIONES GENERALES.

Es importante comenzar puntualizando una serie de conceptos generales que enmarcan la investigación que haremos, para así, poder situarnos dentro del contenido del propio trabajo y dentro del contexto de los temas de los cuales estaremos hablando, dando así como lo marca el título de esta primera parte, una visión general de los conceptos de las materias dentro de los cuales se desarrollará este trabajo de tesis profesional.

I.- Conceptos :

a) Derecho: *latu sensu*.

Pocas cuestiones referentes a la sociedad humana han sido preguntadas con tanta persistencia y contestadas de formas tan diversas, extrañas e, incluso, paradójicas, como la cuestión : ¿qué es derecho?. Tal interrogante ha generado variedad de respuestas: se ha hablado de la "naturaleza", del "origen", del "fin", del derecho. Esto ha producido un enorme arsenal de "naturalezas", múltiples "orígenes", diferentes "fines" y distintas y, en ocasiones, contradictorias características.

Algunos autores, como Rolando Tamayo, señalan que el significado que contendrá la expresión "derecho irá de acuerdo a las condiciones que determinan su uso, es decir, se tendrá que establecer qué características tienen presente los juristas cuando usan tal expresión. "Para saber su significado es necesario saber en qué contexto y bajo qué circunstancias es usada la expresión derecho"¹.

La definición de derecho es tan complicada dada sus diferentes explicaciones e interpretaciones, que a través de la historia han surgido tres corrientes de pensamientos para tratar de explicarlo, las cuales son:

1) Ius Naturalismo - Derecho natural fundado en valores.

¹ TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. El derecho y la ciencia del derecho Ed. U.N.A.M., México, D.F. 1984. p.20

Es la corriente más antigua que ha tratado la explicación del derecho, y que sostiene que sólo el derecho natural existe. Hay muchas corrientes Tus Naturalistas pero todas tienen puntos comunes:

- Afirmación de que existe un derecho en si y por si mismo, independientemente de su creación, reconocimiento o acatamiento por los hombres.
- El derecho natural vale por si mismo, es intrínsecamente valioso, encierra valores (justicia, bien común, seguridad jurídica, etc.).
- Es un derecho que existe y regula la conducta por el simple hecho de ser hombre.
- Es un derecho que vale en razón de su contenido o materia.

2) **Ius Positivismo o Normativismo Jurídico - Derecho positivo o veinte fundado en normas.**

Después del resplandor del ius naturalismo en la revolución francesa, surge el positivismo cuyo padre es Augusto Comte, quien decide que la humanidad ha pasado por tres etapas o estadios:

a) Primer estadio es el Teológico porque todos los fenómenos y la naturaleza se explican a través de ritos, magias y varios dioses para cada cosa, es decir, todo tiene un significado mítico religioso.

b) El segundo estadio es el Metafísico donde todo se explica a través de un solo Dios, el cual es posteriormente despersonalizado y todo se explica a través de ideas. Comte se refiere a Hegel quien planteó el espíritu absoluto, el cual tiene una función, que es la de desplegarse en la historia y encontrarse a sí misma, para lo cual necesita a los hombres.

c) El tercer estadio es la etapa del Positivismo donde todo lo que nos rodea se explica a través de ciencias.

Comte introduce y crea la sociología, la cual debe caracterizarse por tener un método inductivo (de lo particular a lo general). Comte propone que las ciencias sociales usen este método que observa, experimenta, compara y generaliza para que las ciencias sociales avancen. Quiere que todas las verdades sean comprobables.

Comte quiere cambiar al hombre y para ello hay que cambiar las ciencias, las ciencias explican lo que nos rodea. El afirmaba que la humanidad debía salir de su etapa primitiva y que para ello debía dejar que las ciencias explicasen todo.

Dentro de esta corriente se encuentran los "Empiristas", que sostenían que el conocimiento que dan los sentidos es superior al que da la razón y los "Racionalistas" que afirmaban lo contrario, que el conocimiento que nos da la razón es superior al de los sentidos.

Para dirimir esta controversia Kant afirmó que si bien todo nuestro conocimiento se origina en la experiencia, la razón aporta conocimientos como categorías que nos permiten ordenar la experiencia.

Luego apareció Hans Kelsen con su "teoría pura del derecho", donde quiere crear una ciencia del derecho que use un método puro que nos permita encontrar la explicación a cualquier derecho. El derecho solo se explica a través de su forma de creación, el derecho es creación del hombre. Trata de construir una ciencia que tenga como objeto de estudio el derecho veintivo o positivo. Aunque no acepta el método inductivo para explicar al derecho.

Kelsen crea una "norma hipotética fundamental", donde será derecho todas aquellas reglas creadas por un órgano de poder primario. Es el verdadero origen de la norma. Se puede explicar el derecho sin acudir a la realidad. Esto es universal.

En una crítica a Kelsen podemos señalar los siguientes puntos:

- Todo pensamiento formal se convierte en histórico, se vuelve general, entonces no responde a las preguntas de ¿quién es el poder primario? o de ¿cómo de forma?. La ciencia del derecho se tiene que explicar en base a la historia.
- La norma hipotética fundamental no es una norma, sino que es un postulado científico, pues no se puede fundamentar, ya que la ciencia no puede fundamentarlo y nunca se le da validez. No confundir ciencia del derecho y derecho. Derecho son normas y ciencias son postulados.
- Para constatar que sean cumplidas las normas se debe de ir a la experiencia. No basta un órgano de poder primario, sino que necesita que sea cumplido a quiénes va dirigido, se necesita la experiencia y la eficacia. Se cae su derecho puro.
- No analiza la eficacia del derecho, Solo la parte formal.

3) Ius Sociologismo - Ius Dogmativismo. - Derecho eficaz fundado en el hecho de su cumplimiento.

También se le conoce como corriente del sociologismo jurídico. Se deriva del pensamiento de Comte. Se desarrolla por escuelas de sociología.

La corriente del pragmatismo influye en la corriente del Ius sociologismo, la cual dice que el valor más importante de la vida es el éxito. El pragmatismo se desarrolla en países con derecho anglosajón, donde:

- El derecho es un instrumento para alcanzar el éxito.
- El derecho se basa en la práctica en los tribunales.
- El éxito depende de las condiciones socioeconómicas.

- El juez crea el derecho tomando en cuenta el interés de la sociedad, que será el éxito.
- Les interesa el derecho eficaz y que es el que efectivamente se cumple.
- Su principal atributo es que es dinámico, adecuándose a la realidad rápidamente.

Al paso de los años estas corrientes fueron perdiendo adeptos, aunque son parte del desarrollo del derecho y su esfuerzo por llegar a una explicación del mismo. Así, han surgido otros intentos por definir al derecho, como lo son la teoría de los tres círculos del maestro García Maynez, y la teoría integral o tridimensional del derecho del brasileño Miguel Roale.

Así pues, las tres corrientes nos dan la pauta para poder encontrar una definición de derecho y en sus oportunidad aportar tesis que permitan llegar a ella.

CORRIENTE	DERECHO	TRADUCE	RAMA DEL DERECHO
1) Ius naturalismo	D. Natural	Valores	Filosofía.
2) Ius naturalismo	D. Vigente	Normas	Ciencias del derecho
3) Ius naturalismo	D. Eficaz	Hechos	Sociología jurídica.

El maestro Rodríguez Manzanera ² al tratar esta problemática llega a las siguientes conclusiones:

- Toda definición contemporánea del derecho debe contemplar los tres planos de las corrientes, es decir, hecho, valor, y norma.
- Ampliar los criterios de las tres corrientes, para saber cuando un hecho, valor, norma son jurídicos.

² RODRIGUEZ MANZANERA, Carlos. Apuntes de la cátedra de Filosofía del Derecho. 10º semestre 1991. U.N.A.M.

- Se debe preguntar que clase de objeto es el derecho, para dar una definición:
 - + El derecho no pertenece a los objetos naturales o reales, ya que son espaciales y temporales. ej. fenómenos de la naturaleza.
 - + El derecho no pertenece a los objetos inideales, ya que son inespaciales e intemporales. ej. matemáticas.
 - + El derecho no pertenece a los objetos valiosos. ej. belleza.
- El derecho pertenece a los objetivos culturales. Son los creados por el hombre con un cierto significado. Tienen sentido para los seres racionales.

Así pues, el maestro Rodríguez Manzanera nos dice que "derecho es un sistema de normas jurídicas que regulan la conducta del hombre en sociedad, de acuerdo a determinados fines que son considerados históricamente valiosos en el desarrollo de la humanidad."

Carvajal Moreno y Floresgómez González nos dicen en su libro que "la palabra proviene del vocablo latino *directum*, que significa no apartarse del buen camino, seguir el sendero señalado por la ley, lo que se dirige o es bien dirigido. En general se entiende por derecho el conjunto de normas jurídicas, creadas por el Estado para regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento está previsto de una sanción judicial".³

"Además de regular la conducta humana, el derecho establece los órganos del Estado, así como los servicios públicos".⁴

Por su parte Eduardo García Maynez, nos dice que hay muchas acepciones de la palabra derecho y señala sus principales características como son la

³ CARVAJAL MORENO, Gustavo. FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando. Co. Noción de Derecho Positivo Mexicano. Ed. Porrúa. México, D.F. 1984 2ª ed. p 20

⁴ *Ibidem*, p.47

bilateralidad, la exterioridad, la heteronomía, la coercibilidad que contienen cualquier tipo de derecho. Afirma que el derecho en su concepción más general es el objetivo, el cual define como, "el conjunto de normas que son preceptos imperativos-atributivos, es decir, reglas que además de imponer deberes, conceden facultades".⁵

b) Normatividad jurídica del municipio.

El derecho municipal es una área hasta ahora poco explorada en nuestro país, y ello se debe fundamentalmente al desinterés que siempre representa el estudio de algo que ficticiamente se halla limitado en su aplicación o que es inoperante del todo; caso, en opinión de algunos, de nuestro municipio, sin embargo, hemos de considerar que siendo éste la base de nuestra organización político-administrativa por disposición constitucional, amerita sin duda, un estudio sistemático que nos permita conocerlo en su dimensión jurídica.

Para el estudio sistemático del derecho municipal, es necesario advertir primeramente su objeto de conocimiento y éste es el municipio como institución jurídica en estricto rigor, sin perder su vinculación y sus implicaciones respecto de los factores histórico, sociológico, político, financiero, cultural y teológico que provocaron su nacimiento y determinan su porvenir. Esta observación elemental, evidente, no es inútil, ya que ella nos conduce al tratamiento del punto central de esta investigación.

Como en cualquier área jurídica, en el derecho municipal encontramos diferentes criterios sobre su naturaleza; y así en la actualidad son dos las dominantes: la publicista y la autonomista. Los autores tendientes a la primer corriente encuadran al derecho municipal dentro del derecho público, pues sus afirmaciones señalan al derecho municipal como integrantes del derecho constitucional, o como parte especializada del derecho administrativo, o como rama del derecho público. La segunda corriente, afirman sus seguidores que el derecho municipal, no depende de ninguna otra de las múltiples ramificaciones del derecho, sino que sostiene la existencia plena del derecho municipal por sí mismo sin que se vinculen o subordinen en forma directa a otros principios, es decir, señalan la efectiva existencia del derecho municipal como rama autónoma de la disciplina jurídica.

⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, D.F. 1961. 10ª ed. p.37.

El derecho municipal tiene una gran interrelación con la Teoría del Estado, el Derecho Político, el Derecho Administrativo, el Constitucional, etc., pues de éstos ha ido adoptando conceptos, acogiendo principios y configurando su estructura. Por lo que podríamos considerar, que el derecho municipal es autónomo frente a ellos como disciplina, pero con una fuerte relación que implica su confusión.

El derecho municipal tiene como fuentes principales:

- La Constitución General de la República.
- Las constituciones particulares de las entidades federativas.
- Las leyes orgánicas municipales.
- Los bandos de policía y buen gobierno, ordenanzas o decretos y demás leyes municipales.
- La jurisprudencia.
- La doctrina de los tratadistas de derecho municipal.
- La costumbre.
- El derecho común, los convenios municipales.
- El derecho comparado.
- Los principios generales de derecho.

Por lo que toca a nuestro inciso, en cualquier ámbito del conocimiento la necesidad de una definición o concepto es innegable, pues además de constituir un punto de partida, expresa y resume la tesis fundamental de su autor. En el libro de la maestra Rendón Huerta⁶ encontramos una serie de definiciones y que a continuación exponemos.

Por parte de los autores de la corriente Publicista, Rafael Bielsa señala que es muy distinto suponer un derecho administrativo municipal, de sostener la existencia de un derecho municipal. El derecho administrativo municipal, no es sino el conjunto de preceptos o principios de derecho administrativo general aplicables en la esfera municipal. No se trata, por eso, de normas específicas que constituyan un derecho autónomo con caracteres propios y diferenciales, sino de principios generales, y a lo sumo con modalidades determinadas por la aplicación especial de ellos a un organismo esencialmente administrativo, en general autárquico y no autónomo.

⁶ RENDÓN HUERTA, Tema Derecho Municipal.
Ed. Porrúa, México, D.F. 1983 p. 9 y sigs.
• Autárquico - Autosuficiencia económica.
• Autónomo - Libertad para gobernarse con leyes propias

Alcides Greca dice que el derecho municipal es el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referidas a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.

Por su parte los autonomistas dan los siguientes conceptos :

El argentino Luis Longhi dice que el derecho municipal estudia la organización institucional de los municipios, bajo los elementos constitucionales del órgano primario del estado y regula sus relaciones con los poderes del estado provincial y del nacional.

El maestro Ives de Oliveira señala que el derecho municipal, que se podría definir como el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal; se trata de un derecho especial cuyas normas se caracterizan por el poder de análisis. Considera además que el derecho municipal es un derecho especial del derecho administrativo; pues, el derecho administrativo por sus contornos más rígidos, se presta más a la síntesis que el análisis. Sus normas emanadas del Poder de la Unión, de naturaleza política, en contraposición con a las del derecho municipal, técnico por excelencia. El hecho de que haya disposiciones del derecho administrativo general aplicables en la esfera comunal no autorizan por eso a impedir la clasificación de aquél como rama autónoma.

Teresa Rendón Huerta afirma que el "derecho municipal puede conceptuarse como la rama del derecho, didácticamente autónoma constituida por el conjunto de disposiciones generales, abstractas e impersonales, que adjetivamente o sustantivamente tienen vigencia y norman la organización, estructura y ejercicio de la administración pública municipal por lo que hace a su ámbito interno, y por lo que hace al externo, su relación con el gobierno estatal y federal; así como con el sector paraestatal y los particulares."⁷

⁷ RENDÓN HUERTA, Teresa. Derecho Municipal. Ed. porrua. México, D.F. 1985 p.10

CAPITULO SEGUNDO

RETROSPECTIVA UNIVERSAL DEL MUNICIPIO.

- I.- Terminología del Municipio.
- II.- Génesis institucional del Municipio.
- III.- Diversos criterios.

CAPITULO SEGUNDO.

RETROSPECTIVA UNIVERSAL DEL MUNICIPIO.

Como una pequeña introducción queremos señalar que al hablar del municipio universal, no estamos estableciendo la existencia de un municipio como forma igual de organización en toda la historia y todas las culturas; lo que hacemos es referirnos a los aspectos más comunes que tienen estas formas de organización. Para hablar de municipio es necesario ubicarlo en un momento y espacio determinado de la historia. Las razones de lo anterior y los cuestionamientos de su verdadero origen según varias tesis incluyendo la del Maestro Dr. Juan Pérez Abreu catedrático de la facultad de derecho de la U.N.A.M., las encontramos en la parte tercera de este trabajo. Resulta extraño que podamos hablar de una introducción en base a conclusiones, y lo anterior se desprende de la necesidad de precisar términos y estructuras; la idea es poder hilar todos los conocimientos del presente trabajo en una misma línea descendente que llegue hasta el municipio en particular orientado por la idea del liberalismo social, objeto de nuestro estudio.

I.- Terminología del municipio.

En materia municipal, a menudo se usan términos o conceptos de manera indistinta que tienen un significado distinto.

Lo anterior se debe a que el municipio es una figura de organización sumamente vieja; en muchos casos se le ha considerado como connatural a la organización del hombre en sociedad. El municipio es la primera forma de organización política. Otros los naturalistas y organicistas pretenden identificar al municipio como la célula de la organización política y administrativa de un país.

En este trabajo profesional nos referimos al municipio en su parte universal, a su conceptualización Federal y Estatal. Veremos que el Municipio no es uno en la historia; resultaría imposible referirnos a un municipio histórico ya que éste mismo ha sido objeto de un desarrollo a lo largo de los años y en base a costumbres y culturas radicalmente opuestas, pero que de alguna manera, tienen sus instituciones, comunes denominadores a otras de otros países.

Dentro de un mismo país veremos que no podemos identificar con las mismas características a un municipio actual o a un municipio de hace 50 años o inclusive a las formas premunicipales.

Hablar del municipio, es hablar de un municipio en particular, en un momento de la historia y en un lugar determinado. En esta parte del trabajo, solo queremos ofrecer algunos conceptos y sus diferencias a fin de que dentro del mismo desarrollo del trabajo, podamos afinar, precisar un lenguaje adecuado, verdadero y actual del municipio.

Es pues que hemos decidido valernos de una técnica de la filosofía analítica, rompiendo con las barreras del tiempo y las circunstancias que legitiman la existencia de una institución municipal dentro de un espacio histórico y geográfico para acordar los términos bajo los cuales debemos entender y conocer al municipio. Y en su momento al municipio mexicano vigente.

A menudo suelen utilizarse como sinónimos los términos de Cabildo, Ayuntamiento, Consejo:

1. **Municipio**⁸: A reserva de que se haga un desarrollo profundo de la definición más importante podemos anticipar que el municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y que se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines.

Al hablar de municipio se habla también de una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en un 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, a la en que se desenvuelven, otras entidades de carácter político.

2. **Cabildos**: Constituyeron la forma de gobierno de las ciudades durante la época colonial. Los cabildos continuaron su ejercicio aún cuando México había logrado su Independencia.

⁸ RENDON HUERTA, Teresa. Derecho Municipal
Ed. Porrúa. México, D.F. 1985 p.13

Los Cabildos se formaban en México cuando el grupo español de avanzada llegaba y fundaba una ciudad, se nombraban como acto seguido a las personas que integrarían el Cabildo. Un primer desarrollo en la Forma de Elección fue que los Capitulares designaran a sus sucesores al término del ejercicio de sus funciones y se establecía la no reelección.

En la actualidad sólo se conserva, la expresión "sala de cabildos" o "reunión del cabildo" para referirse al lugar en que normalmente sesiona el ayuntamiento o a las juntas de los municipios, pero su sentido original se ha perdido.⁹

3. **Ayuntamiento:** Es un órgano colegiado que asume la responsabilidad del municipio y está integrado por el presidente municipal (que en algunos países se le conoce más como el ejecutor de las decisiones del ayuntamiento). Los síndicos, que cumplen tareas netamente jurídicas como "la representación en los juicios ante los tribunales locales o federales; así como vigilar la hacienda pública municipal, entre otras cosas".¹⁰ Los regidores de mayoría relativa y los regidores de representación proporcional¹¹ (nueva disposición constitucional) a los cuales se les asignan comisiones específicas del ramo; por ejemplo de hacienda, de mercados, de parques, etc. En cualquier caso, Presidente Municipal, Síndicos o Regidores, se eligen de manera popular y son los que constituyen el ayuntamiento.

El ayuntamiento es la corporación que ostenta la representación legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses públicos de su territorio.¹²

4. **La Municipalidad:** Es propiamente el gobierno del municipio. Este término solo se refiere a un elemento de dicho ente y aunque es común su equipación, la mayoría de los autores coinciden que el municipio es el todo y la municipalidad una parte del mismo.

Según la opinión de Manuel M. Diez¹³, el municipio da la idea de territorio, población, en su aspecto sociológico como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad.

⁹ RENDON HUERTA, Teresa. Op cit. p.14

¹⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, art. 146- idem art. 131.

¹¹ RENDON HUERTA, Teresa. Op cit. p.14

¹² Idem. p.14

¹³ Ibidem p.15

En cambio la municipalidad es el organismo político y administrativo que gobierna en la extensión territorial de la ciudad. La municipalidad es la creación de ley y con las facultades y funciones que se señalan de manera directa o incidental en las leyes orgánicas originarias o propias de cada municipio.

5. **La Ciudad** :Es un sector territorial del municipio, en que se desarrolla la actividad urbana y donde generalmente se encuentra la sede de los poderes municipales.

Ya que se establece en la Ley; la Cabecera Municipal debe de ser una ciudad. Este ordenamiento no se cumple cuando estamos en presencia de un municipio rural.

Por definición todo municipio tiene un territorio (sin importar que en realidad sea compartido con el Estado y con la Federación). Este territorio puede tener las siguientes características:

1. Municipio Urbano;
2. Municipio Rural;
3. Municipio Mixto.

II.- Génesis institucional del municipio.

Existen varias hipótesis que quieren explicar cual es el origen del municipio desde las perspectivas más variadas; hay autores que se refieren a su origen como algo natural, espontáneo y divino. Hay otros que se refieren al municipio como consecuencia de las formas de organización del Estado.

En esta segunda parte del trabajo trataremos de señalar algunas de estas teorías y así demarcar cual es la que nosotros pensamos que es la correcta; hay una enorme importancia en reconocer el cuando y el cómo del Municipio Universal Histórico ya que podemos darnos cuenta de su valiosa importancia y así adoptar la necesidad de recogerlo del olvido y dotarlo de una personalidad que le permita ejercer sus funciones con plena autonomía.

1. Origen Divino del Municipio:

Alexis de Tocqueville¹⁴ nos dice que de alguna manera está enclavada la comuna en la naturaleza, que en donde quiera que haya un agrupamiento humano habrá una organización de comuna y que este solo hecho, sólo se podía explicar derivado de la divinidad.

Troqueville continua diciendo que el hombre crea las Leyes y los Reinos y las Repúblicas; pero en todos los casos aún en pueblos con leyes distintas, la comuna surge y parece salir directamente de las manos de Dios.

2. Origen en base a Factores Socioeconómicos :

En esta teoría se pretende atar el origen municipal a los factores socioeconómicos de la época que además coincide con la creación del Estado. El municipio era en primer término una organización para alcanzar una productividad.

Existe un trabajo muy importante realizado por Engels¹⁵ en el que se esbozan aspectos de esta teoría. Tras haber hecho un análisis exhaustivo por todo lo que se refiere a las organizaciones de comunidades griegas llega a la conclusión de que había una terrible carencia de estas sociedades, se necesitaba crear una organización de la comunidad social que pudiera asegurar las riquezas de los hombres en contraposición a las formas comunistas de propiedad de la Grecia.

La riqueza y la ambición de propiedad eran factores propios de la naturaleza humana (que inclusive han sido analizadas por todos los filósofos de la historia), y que por tanto no iba dejar de existir, al contrario, se necesitaba de una institución que se adecuara a esta necesidad de proteger la propiedad privada, y que además reconociera las nuevas formas de propiedad que se venían desarrollando a pasos agigantados y que tenían por objeto la acumulación de la riqueza.

Para Engels la organización comunal debía ser una institución que no solo permitiera la división por clases de la sociedad en base a la acumulación de la

¹⁴ TOCQUEVILLE, Alexis. La democracia en América.
Ed. F.C.E. México, D.F., 1973 (trad. Luis Cuéllar) pags. 77 y 78
¹⁵ RENDÓN HUERTA, Teresa. Op.cit. p.20

riqueza sino que también permitiera la posibilidad de explotar a aquellas personas carentes de esa riqueza; y esa institución fue creada y se denominó Estado.

El Estado al que se hace referencia, pese a su nombre que se le da ahora, se identifica con el municipio, ya que el Estado, en su concepción moderna nace a partir del renacimiento en el S. XVI con el pensamiento de Nicolás Maquiavelo.

A nuestro modo muy limitado de analizar el pensamiento de Engels, creemos que en sus teorías hay un conflicto de definición histórica, ésto es, nos es muy difícil ubicar en la historia el momento preciso al que el se refería como Estado. Sin embargo creemos que se puede referir a dos momentos muy importantes:

El primero, quizá el mas importante y el mas reciente, lo encontramos en el desarrollo que tuvieron las Ferias en los bordes de los Feudos en lo que vendría siendo la Edad Media (S. V al XV).

Poco a poco los esclavos y siervos que eran liberados de los Feudos se unían a las Ferias que era en realidad una forma de comerciar, ya que en muchas ocasiones el Feudo imponía impuestos muy altos por el derecho de paso.

El desarrollo de estas Ferias hizo que se establecieran en un lugar fijo lo que tarjo consigo un asentamiento de personas que fue aumentando de tamaño y de personas.

Fue en este lugar donde se crearon las ciudades y donde después hubo un desarrollo que permitió la acumulación de riqueza; lo anterior debido a su origen netamente comercial. Se crean formas de comercio de dinero y un desarrollo mercantilista, ya que las formas de comerciar evolucionan rápidamente, surgen los Bancos que operaban con letras de cambio y luego pagarés.

Se crean tribunales comerciales y surge un espíritu de naturalidad o nacionalista por la identificación de los intereses de los que ahí se reunían. Se crean gremios que tenían por objeto monopolizar una actividad o profesión y buscar la excelencia en la producción.

Nosotros estamos seguros que es aquí cuando surge el Estado según la concepción de Engels. El problema estriba en que para él, el Estado se crea con la concepción de la riqueza; y esa concepción es anterior a esta etapa. Fuera de las formas de organización del antiguo Mediterráneo podemos identificar una segunda creación del Estado como una organización netamente Feudal y especialmente cuando se da la dualidad de poder entre el poder terrenal o Emperador de las Germanías y de los territorios Europeos y el Poder Divino representado por el Papa.

En un nivel jerárquico al de los pueblos; los Feudos eran instituciones que mantenían la existencia de ambos poderes; los señores feudales explotaban a los siervos en el campo y las razones eran la de obtener una riqueza y un poder.

Ambos momentos pueden referirse al caso de Engels; nosotros nos inclinamos al de las Ferias hechas ciudades; pero no podemos dejar de considerar al sistema Feudal cuya creación es cinco siglos atrás. En particular el caso de Inglaterra donde sus particularidades son aún más confusas. Ya que la organización feudal se dividía en 7 reinos que recibían el nombre de "Counties" o Condados y donde se agrupaban una serie de familias o mainors; los counties tenían tribunales apoyados en la costumbre para resolver conflictos entre las personas de las familias¹⁶

3.- El Municipio como organización connatural al hombre.

Esta teoría de carácter lus Naturalista trata de explicar la existencia del municipio con la razón del ser del propio individuo.

Se establece en esta teoría que el ser humano tiene desde que nace una necesidad o interés en agruparse, y en esa asociación de individuos reconoce una autoridad, que logre la unidad, el orden, y la defensa de sus intereses.

Una variación de las anteriores teorías es que aquí no se pretende justificar la organización del ser humano en aspectos divinos o por razones socio-económicas, sino que hacen ver la creación del municipio con una consecuencia natural de la existencia del ser mismo en sociedad, se llega al grado inclusive de señalar que la organización municipal es un paso obligado dentro de la organización del hombre, primero es la familia, y por extensión de está se da la tribu, el clan, etc.

¹⁶ LOPEZ MONROY, José Cátedra de Der. Anglosajón 1^{er} semest. 1941 UNAM

Pero el siguiente grado de asociación de familias tiene que ser algo muy parecido a los municipios.

Lo curioso de toda esta teoría es que la evolución de organizaciones no ha terminado y sin embargo la organización municipal ha perdurado y se le reconoce una funcionalidad en contraposición de la tribu y el clan.

4. Postura Formalista.

La postura Formalista, a diferencia de las anteriores se basa en que el municipio es una institución posterior al Estado ya que es éste quien le da vida a aquél. Es en un Estado formal donde se le dota al municipio de una personalidad Jurídica, de un patrimonio y de una competencia, concluyendo que todo aquel que sostenga el origen municipal en aspectos naturales, es porque no sabe lo que es el Derecho.

Kelsen afirma que "el Estado es pues, orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, pues no llega a serlo hasta que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que los constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, parastatales, las normas más generales son creadas por una vía consuetudinaria"¹⁷.

Para Kelsen un "Estado que no tenga un orden jurídico no es Estado"¹⁸. Bajo todos estos conceptos y parámetros de definición de lo que es el Estado, los formalistas concluyen refiriéndose al municipio como un ente que surge por la necesidad del Estado de llevar a cabo una descentralización de poderes. El municipio nace gracias al orden normativo que es el que le da legitimidad y por tanto existencia jurídica.

III.- Diversos criterios.

Desde el punto de vista natural como una necesidad de ir adecuando las instituciones hasta las teorías formalistas que son sumamente tajantes, podemos apreciar la variedad de criterios tan apartados unos del origen del municipio.

¹⁷ KELSEN. Teoría Pura del Derecho. p 189

¹⁸ Idem, p.196.

Las corrientes formalistas buscan un origen armónico con la creación del Estado; las otras hablan hasta de un choque en la percepción del dinero, que es tan ajea como la existencia del hombre mismo.

Para resolver este problema resulta muy interesante las palabras del Dr. Juan Pérez Abreu¹⁹ quien señala con una simpleza y claridad que resulta imposible referirnos a la concepción de un municipio de aplicación universal. El municipio solo puede ser estudiado en un tiempo y momento perfectamente ubicados ya que las circunstancias y valores de la época pueden ser extraordinariamente variadas de un momento a otro, tanto que se pierda la concepción del municipio.

Cuando se habla de un plano universal lo que se hace es aplicar técnicas comparativas y referirnos a esta estructura de tanta trascendencia histórica por sus características más comunes.

Hablar de un municipio universal es reconocer a una institución que ha jugado un papel muy importante en la historia y que pese a su creación y a la natural evolución y complejidad de las estructuras sociales todavía vive y en algunos lugares con una importancia muy significativa, en otras como el caso mexicano ha quedado en el olvido y ahora que se quiere revivir nos hemos equivocado en su existencia y funcionamiento y le hemos dado una reforma de mayor control para evitar su libre ejercicio, anteponiendo intereses políticos al propio desarrollo social.

En ese maremagnum de ideas y de historia no podemos dejar de coincidir con las teorías formalistas; efectivamente el Estado cuando se crea debe darle valor y legalizar el municipio para hacerlo propio; pero creemos que se quedaron muy cortos del origen del municipio.

El municipio es en este caso de las teorías naturalistas, un vocablo para definir formas de organización con similares características. El término municipio puede ser formalista pero las organizaciones pre-municipales tienen una historia muy grande al grado de no poder identificarla y equipararla con la acción divina de Dios.

El municipio tiene un origen todavía no precisado; las nuevas estructuras de organización que se han impuesto en el territorio del municipio han

¹⁹ PÉREZ ABREU, JUAN. Cátedra de Der. Municipal. 9º semest. 1991 UNAM.

preferido conservar esta forma de organización primaria y tenemos tantos casos como se quieran:

Para no ir tan lejos en el tiempo y en el espacio solo diremos a ustedes que cuando México se independiza, el territorio nacional ya estaba dividido en municipios. Estos municipios no eran mexicanos, sino que eran españoles puesto que obedecían a los ordenamientos de creación y funcionamiento de España.

Cuando México se independiza y crea su propia constitución, reconoce estas estructuras, pero aún eran estructuras de organización y división territorial extranjeras. Solo cuando estas formas son incluidas dentro de la Constitución como ordenamiento jurídico de un Estado, solo entonces podemos hablar de una legalización y por tanto el mismo municipio se vuelve un municipio mexicano, vigente, reconocido e incluido en el proyecto de gobierno del nuevo Estado.

En la actualidad es posible hablar del México, poseedor de municipios mexicanos vigentes; con todas las atribuciones y espacio de competencia establecidos en las normas y el inmediato antecedente lo encontramos en el artículo 115 Constitucional de 1917.

Podríamos hacer referencia a la evolución histórica del municipio; pero es tan grande que abarcaría este y muchos estudios más que se hicieren, cosa que no pretendemos.

Queremos dejar en claro que el municipio llega a México como un artificio de Hernán Cortés, quien después de tocar tierra en Cozumel y luego en Tabasco llega a lo que ahora es Veracruz y debido a las pugnas con el Gobernador de Cuba que quería imponer su autoridad ordenando el regreso de Cortés; éste hace con sus hombres un trazo en la misma playa y ordena la creación de un municipio; se constituyen sus hombres en la asamblea y lo nombran presidente municipal; él inmediatamente contesta al Gobernador que al haberse constituido un municipio él no tenía por qué obedecerle sino que al que obedecía era al Rey de España (Por el principio de la no existencia de autoridades intermedias entre el municipio y la autoridad en este caso del Rey).

Con este acto de creación, no de un municipio sino de un ayuntamiento, Cortés impone su autoridad y legitima la conquista. Después de ese

primer momento tenemos que los españoles se valieron de esta estructura para organizar y dividir el territorio Nacional.

Otro aspecto de astucia es que el México precortesiano tenia formas pre-municipales donde el jefe del Calpulli era dirigente político, militar y religioso. pese a la similitud de organización con los municipios españoles no habia cosa más contradictoria debido a que en el municipio español lo primero que se da es una división y equilibrio en el poder. Aún así, los españoles se aprovecharon de esta organización de las ciudades y sobre ellas fundaron las suyas.

Cuando México se independiza reconoce la importancia de estas estructuras; las deja vivir, pero solo hasta que las incorpora en el ordenamiento jurídico de la Constitución, podemos decir que las legaliza y entonces las hace suyas.

Para efectos del presente trabajo pues procedamos a hacer el análisis propiamente de los municipios mexicanos vigentes, atendiendo a las esferas de competencia del Estado: Federación, Estado y Municipio.

CAPITULO TERCERO.

ANALISIS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

- I.- **Características del Municipio en General**
 - A) Concepto
 - B) Breve referencia histórica del Municipio en México.
 - C) Ubicación del Municipio dentro del sistema federal

- II.- **Constitucionalidad del Municipio**
 - A) Fundamento constitucional: artículo 115 de la Constitución
 - B) Características:
 - 1) Autonomía municipal
 - 2) Carácter administrativo del Municipio
 - 3) Carácter político del Municipio
 - C) Análisis breve de algunos de los artículos constitucionales referentes al Municipio
 - D) Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas

CAPITULO TERCERO.

ANALISIS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

I.- Características del Municipio en General

a) Concepto

Para poder hablar de sus características políticas, económicas y administrativas, conviene partir de una definición, por eso hemos decidido repetir la definición que dimos en las precisiones terminológicas para tener muy en cuenta el significado y alcance del Municipio.

Podemos anticipar que el municipio es la "Entidad Político-Jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y que se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines".²⁰

El maestro Alfonso Nava Negrete nos da una definición que en el fondo maneja los mismos conceptos que la anterior. Nava nos dice que el municipio "es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación"²¹. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y Federación.

b) Breve referencia histórica del Municipio en México.

El municipio ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

²⁰ RENDON HUERTA, Teresa. Op. cit. p.13

²¹ NAVA NEGRETE, Alfonso, comp. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, México, D.F. 1989. 3ª ed. tomo 3 p.2166

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 la Villa Rica de la Vera-Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romanas, 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.

Así pues, encontramos que el primer ayuntamiento fundado en tierras mexicanas fue el de la Villa Rica de la Vera-Cruz, que otorgó a Hernán Cortés, en nombre del rey de España, los títulos de capitán general y justicia mayor de la Villa. Este acto lo desligó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez, al mismo tiempo que se la concedió para iniciar la conquista al crear los primeros gobernantes de lo que después sería la Nueva España.

Durante la dominación española en México, los ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aún cuando la participación de los gobernados fue en verdad reducidísima, pues sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular, por lo menos teóricamente. Y es que, para entonces, también en España Carlos V y sus sucesores habían acabado con las libertades municipales y con el espíritu democrático de los ayuntamientos.

Tal vez recordando la astucia política de Cortés en el acto inicial de la conquista, el ayuntamiento de la ciudad de México en 1808, formado por criollos que ambicionaban la emancipación política de México, sostuvo la tesis de que, cautivo el rey de España, correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio de la soberanía, pues afirmaron que: es contra los derechos de la Nación, a quien ninguno puede darle rey sí, no es ella misma, por el consentimiento universal de sus pueblos".²² El intento fracasó en aquella fecha, pero las inquietudes libertarias no tardarían en iniciar la Guerra de Independencia, que después de once años iba a poner fin al régimen colonial.

²² TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1985. Ed. poma. México, D.F. 1985 13^{ed.} p.3

Lograda la Independencia, y pese a que el municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia mexicana, no fue objeto de consideración fundamental y, de hecho, no alcanzó la debida importancia en la vida política del país.

El general Díaz, durante su prolongado gobierno, a fin de que desapareciera totalmente la autonomía municipal y lograr así una mayor centralización del poder que disfrutaba, agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron partido, distrito, jefatura o cantón, y sus dirigentes - los jefes políticos - fueron los agentes del gobierno del centro, quienes a las órdenes de los gobernadores borrarón todo indicio de libertad municipal. Se pretendió con tal sistema guardar la paz y el orden, aún cuando para su logro hubieran de utilizarse medios ilegales o crueles.

Estos fueron los motivos por los que el pueblo de México odió a los jefes políticos, pilares de la dictadura, y la razón histórica que explica la consagración por parte del movimiento revolucionario del municipio libre, base de la democracia política por cuya implantación se luchaba.

Venustiano Carranza, En el Plan de Veracruz - que adicionó al de Guadalupe - del 12 de diciembre de 1914 (art. 2º), ofreció expedir y poner en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al establecimiento de la libertad municipal. Y para cumplir esa promesa, se promulgó la Ley del Municipio Libre el 25 de diciembre de 1914, precedente inmediato del artículo 115 de la Constitución en vigor.

Venustiano Carranza en su mensaje a los constituyentes de Querétaro en 1916, ya concebía la posibilidad de que el municipio debería de actuar en libertad, así lo demuestra al señalar en dicho documento lo siguiente "el municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la evolución, como que es la base del gobierno, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así de la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores..."²³

²³ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. cit. p 757

Los diputados de Querétaro trataron, por tercera vez, en su última sesión - declarada permanente, los días 29, 30 y 31 de enero de 1917 -, el tema del municipio libre.

Los diputados constituyentes de Querétaro en este asunto, como en tantos otros, acertaron a concebir al municipio libre como primera escuela de la democracia. Tuvieron conciencia, como sostuvo ante la Asamblea el licenciado Fernando Lizardi, de que "El municipio es la expresión política de la libertad individual y ... la base de nuestras instituciones sociales".²⁴

En efecto, el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las autoridades con las que tienen contacto inmediato; por eso el texto de este artículo (115 Const. fracc. I) ordena: "...No habrá ninguna autoridad intermedia entre éste (el municipio) y el gobierno del estado".

La Carta de 1917 constituye el origen contemporáneo de la institución municipal al mismo tiempo que ha alentado el desarrollo de la descentralización federal; en la esfera administrativa a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas, que antes se encontraban diseminadas en diversos campos de la administración pública, y en lo político, al otorgar funciones de gobierno a los municipios.

Las sucesivas reformas constitucionales al artículo 115, que se refiere al municipio - desde su promulgación en 1917 - buscaron desarrollar la doctrina del municipio libre en sus implicaciones políticas y administrativas. La última reforma que fue llevada a cabo en 1983, además de ampliar estas dos materias, abunda especialmente en el terreno económico o de la hacienda municipal. Lo cual pretende darle un verdadero empuje al desarrollo cabal del municipio mexicano.

c) Ubicación del municipio dentro del sistema federal.

Partamos de la base Constitucional de que el Estado Mexicano es una Federación; esta Federación esta constituida por Entidades Federativas y el Distrito Federal.

²⁴ RABASA, Emilio. CABALLERO, Gloria Co. Mexicano es tu Constitución. Ed. T.G. de la N. México, D.F. 1988 p.353.

Cada Estado es soberano en su régimen interior; dentro de ese régimen interior, existe una estructura político-administrativa fundamental de México y que es el Municipio.

De esta manera vemos como dentro de un mismo territorio y una misma población (la mexicana) se conjugan las esferas competenciales de la federación, del Estado y del Municipio.

Así podemos referirnos a los tres niveles de Gobierno:

El Estado Federal Soberano, unitario, independiente, autodeterminado, por la comunidad internacional, y regulado por la Constitución en los artículos 39° al 114°.

Las Entidades Federativas, que forman parte del Estado Federal y que están enlistadas en el artículo 43° de la Constitución y estructuradas en el artículo 116 del mismo documento.

El Municipio, previsto en la Constitución en el Artículo 115°.

De donde la Constitución Federal establece estos tres tipos de organizaciones en un nivel jerárquico descendente y con una diversa distribución de la autonomía, que va señalándose de tal manera que los municipios tienen la autonomía correspondiente al artículo 115° y estrictamente dentro del territorio municipal. Y, que evidentemente, se trata de una coordinación de atribuciones y competencias que en ningún momento entrañan contradicciones.

II.- Constitucionalidad del Municipio.

A) Fundamento constitucional: artículo 115 de la Constitución: artículo 115 de la Constitución.

La trayectoria constitucional del municipio en México se finca desde la época de la lucha por la independencia, con la entrada en vigor de la "Constitución de

Cádiz" en España, y aplicada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812 por el entonces virrey Francisco Javier Venegas. Esta Constitución de accidentada y breve vigencia, ya que fue derogada en 1814 y puesta otra vez en vigor en 1820 por el mismo Fernando VII rey de España y en la Nueva España su reinstalación en ese año por el virrey Apodaca, es hasta la fecha, "la que en mayor abundancia trata lo relativo al municipio".²⁵ Bajo el título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", establece una serie de preceptos, que regulan la actividad de los pueblos a través de los ayuntamientos.

Después aparece en la Constitución de 1824, ya dentro del México independiente. Siendo dicha Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en la que aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados como entidades federativas. Por lo que toca específicamente al municipio, la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar la forma más conveniente "sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva"²⁶. Por lo que el maestro Tena Ramírez afirma que "las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".²⁷

Así pues, nuevamente se habla del municipio en 1836 en las Leyes Constitucionales o también conocida como Constitución de la República Mexicana de 1836, siendo en sus artículos del 22 al 31 en los que se hablaba de la institución municipal.

La Constitución de 1857 tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla. En la Carta Magna de ese año no se eleva a rango constitucional lo referente al régimen de municipio. Una vez expedida esta Constitución, se siguió reservando a los Estados la facultad de organización interior y se estableció en su art. 72-VI El Congreso tiene facultad: "Para el arreglo del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles las rentas para cubrir sus atenciones locales".

²⁵ RENDON HUERTA, Teresa. Op cit. p.104

²⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe Op cit. Const. de 1824 art. 161 p.191.

²⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, D.F. 1983 19ª ed. p. 149

Por primera vez encontramos la idea del Municipio Libre en el Decreto que reformó la Constitución de 1857, en su artículo 109 "(Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado)"²⁸, que fue acogida como uno de los fundamentales postulados de la Revolución de 1910, al lado del principio de no reelección, y de los anhelos de tierra y trabajo. Dicho ideal se debió a que el gobierno del Gral. Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura. Y a la manera tan despótica con que los prefectos empleaban su poder conferido, como lo apuntábamos en páginas anteriores.

Habiendo sido derrocado el Gral. Porfirio Díaz, era impostergable la creación de una nueva orden constitucional; esa nueva 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.

Es así que Venustiano Carranza propone la inclusión del municipio al texto de la Carta Magna, lo cual es aceptado por los diputados constituyentes. Dicha aceptación es de gran importancia, ya que al tener cimiento constitucional esta institución, marca su permanencia en nuestro orden jurídico, su prioridad en la estructura política y su función en la vida democrática del país.

La Constitución de 1917 en su artículo 115 alude al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende del país.

Ante la imperiosa necesidad de impulsar el desarrollo del municipio y en verdad darle vigencia al postulado revolucionario de "municipio libre", el Presidente Miguel de la Madrid lanza la iniciativa de reforma del artículo 115 constitucional para su análisis en el Congreso, lo cual trae como resultado un nuevo artículo constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 y 17 de marzo de 1987. Dicha reforma trata de fortalecer la institución municipal, quedando el texto en vigor de la siguiente manera:

Artículo 115 - Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su

²⁸ RENDON HUERTA, Teresa Op. cit. p 119

división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes.

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

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

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

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

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones:

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

De lo anterior podríamos señalar ciertas características de acuerdo al artículo 115 Constitucional:

- El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
- El municipio está previsto, y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución y en las Constituciones locales y también ésta señala las bases de su régimen, además reconoce que es sujeto activo del crédito fiscal municipal en el artículo 31, fracción IV del Código Político.
- Tiene Patrimonio.
- El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado. Impera también el principio de no reelección inmediata.
- Los Municipios administran libremente su hacienda formada por las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades (artículo 115 frac. II de la Constitución).

De lo anterior podemos inferir como característica de fondo del municipio, una autonomía, de administración política y económica de derecho por cuanto su hacienda pública.

B) Características de fondo :

1) Autonomía municipal.

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

Sobre el significado de la autonomía municipal, hay tratadistas de una autoridad reconocida que se refieren con sus tesis a que en un país con un régimen federal como es el nuestro; no pueden desarrollarse dos órganos con una autonomía propia como es el caso de las Entidades Federativas y el Municipio, ellos consideran que el municipio más que tener una autonomía, son entidades autárquicas territoriales o en su defecto organismos descentralizados por región de la propia estructura estatal.

El Maestro Acosta Romero²⁹ en su libro de Derecho Administrativo, defiende a la autonomía municipal estableciendo que en nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países que tengan un sistema federal como el nuestro, 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.

La autonomía del Municipio se refiere 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.

²⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, D.F. 1988. 8ª ed. p.375,601.

Queremos hacer un paréntesis y pedir al lector que tenga muy en cuenta el párrafo anterior que se refiere a la importancia de contar con ingresos propios para poder funcionar y ejercer las atribuciones municipales, ya que ésta es precisamente una cuestión fundamental que es analizada en las conclusiones para determinar el alcance de la autonomía del municipio.

El Maestro Acosta Romero sostiene que las reformas de 83 trajeron una mayor seguridad y que el hecho de inscribir a nivel Constitucional los impuestos que se imponen a nivel municipal confirman su autonomía. También coincide en decir que las reformas se quedaron cortas ya que debía ser necesario incluir formas autónomas de recaudación.

En la realidad y la conclusión de este tema es otra, ya que las reformas que se hicieron en materia económica y hacendaria en el 83 trajeron un control directo de la hacienda por parte del estado y por parte de la Federación. Antes cada municipio imponía sus impuestos, ahora a cada municipio se le entrega un machote de las contribuciones que se deben aplicar, así como las que son destinadas para el propio municipio. Estas cantidades se tienen que dividir entre lo que es gasto corriente y obras, quedando los municipios con un presupuesto muy limitado lo que los hace depender del Estado y la legislatura local para conseguir fondos extraordinarios. Pero para esos fondos se requiere la aprobación. Y el acto de aprobar es un medio de control.

2) Carácter administrativo del municipio.

Las características administrativas del municipio las señalaremos a partir del texto constitucional en vigor, ya que la facultad operativa en materia administrativa, así como sus alcances en el ramo son otorgados en sus bases generales por el artículo 115 de nuestra máxima ley o Carta Magna.

Así pues, la competencia administrativa del municipio es fijada por el artículo 115 Constitucional. Sin embargo, para ser más claros, es el mencionado artículo el que fija principalmente las atribuciones del ayuntamiento en materia administrativa. De 1917 a 1982, la Constitución no delimitó la competencia municipal, salvo en pocos artículos como son el 3º, el 36, el 41, el 73, el 117 y el 130, que establecen atribuciones administrativas no exclusivamente para los municipios, sino en forma concurrente o coincidente con la Federación y los estados.

A partir de la reforma al 115 Constitucional, publicada en el D.O. de 3 de febrero de 1983, se introduce por vez primera el acotamiento de las materias que pertenecen a los municipios, se listan los campos que se consideran de naturaleza municipal y en los cuales no podrá haber leyes estatales ni federales. Antes de esa reforma, prácticamente haber leyes estatales ni federales. Antes de esa reforma, prácticamente la competencia de los municipios dependía de la ley que expidiera el Congreso Local del Estado. Los textos que producen el cambio son las fracciones II, párrafo segundo, y III, como se puede apreciar en la transcripción siguiente:

Artículo 115 - II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones:

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Es seguro que muchos de los servicios públicos que se apuntan, ya pertenecían a los municipios por decisión de la ley local; pero ahora no queda al arbitrio de ésta fijarlos, excepto que decida adicionar otros a aquellos que fija el mandato Constitucional Federal. De esta manera, desde nuestra particular opinión, la reforma enriquece la competencia municipal en cuanto a los servicios públicos y predispone a los ayuntamientos a reforzar administrativamente la estructura municipal. Es así como, municipios de importancia relativa ya cuentan con un cierto número de "direcciones administrativas" especializándose en el servicio público que van a prestar. Podemos decir que la reforma trata en este campo, de precisar algo que no estaba contemplado el artículo original de 1917 en cuanto a los servicios públicos y que creemos se vierte en dos sentidos:

- La responsabilidad que le otorga en la administración directa de ciertos servicios básicos (fracc. III).

- La facultad que le es concedida para celebrar convenios con la Federación y los Estados, con el fin de asumir la prestación de un servicio de competencia previamente federal o estatal.

En ambos casos la reforma pretende la descentralización de los servicios públicos. La facultad de convenir entre dos o más municipios sobre servicios públicos también está prevista. De la misma manera, otra materia que extiende el ámbito municipal es la relativa a la urbanización y así, la nueva fracción V faculta al municipio a participar desde la formulación hasta la administración de los planes de desarrollo urbano. Esta disposición es particularmente importante dada, como ya apuntábamos, la necesidad de descentralizar la industria del país hacia la provincia pero de una manera regulada y que mejor que sea a través de una legislación al más alto rango como lo es a través de la Constitución misma.

"Artículo 115 V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la

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

3) Carácter político del municipio.

Derecho de las reformas del artículo 115 Constitucional también se encuentra las que se refieren al ámbito político en las cuales se introduce una innovación: precisa las reglas fundamentales para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración. El órgano competente para suspender a los ayuntamientos, declarar que han desaparecido y privar del mandato a alguno de sus miembros o renovarlo en él, es la legislatura local. Los motivos para fundar tales acciones serán determinados por cada ley estatal. El acuerdo de las dos terceras partes de la respectiva legislatura y la garantía de audiencia son otros requisitos constitucionales, establecidos para evitar un proceder arbitrario en tan delicado asunto. Así lo previene la fracción I en su párrafo tercero:

“Artículo 115 I. párrafo 3º.- Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejeros Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

Otro aspecto político de la reforma es lo relativo al principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. “Anteriormente se

aplicaba sólo a los municipios cuya población fuese de 300 mil habitantes o mas".³⁰ El límite cuantitativo fue suprimido, por lo que, para la elección de cualquier ayuntamiento deberá introducirse la representación proporcional sea cual fuere el número de habitantes. Quedando asentado lo anterior en la fracción VIII del artículo 115 Constitucional:

"Artículo 115 VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

Anteriormente los constituyentes de Querétaro tuvieron la visión de otorgarle un carácter político al municipio a través del artículo Constitucional correspondiente, es cierto que se ha reformado para darle un impulso real al desarrollo del municipio, sin embargo no podemos quitarle el mérito a aquellos legisladores que tuvieron el criterio para elevar a rango constitucional la institución del municipio. Dentro del carácter político del municipio nos encontramos también con regulaciones de aquellos tiempos y que le dan fuerza hoy en día, ya que esos postulados no fueron reformados. De aquellas fracciones podemos señalar la I, la III y la V.

El órgano ejecutivo de gobierno del municipio es el ayuntamiento, siempre lo ha sido, de 1917³¹ a la fecha. Las autoridades principales que integran este órgano son: el presidente municipal o alcalde, los regidores y los síndicos. No se refirió a estas autoridades la Constitución al entrar en vigor el 1º de mayo de 1917, sino hasta la reforma que sufrió en 1933 (D.O. 29 de abril de 1933).

Las tres autoridades, por mandato constitucional de elección popular directa, "y a partir de la reforma constitucional de 1933 se prohibió su reelección para el período inmediato".³² Así lo prevé en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución:

"Artículo 115 I párrafo 2º.- Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán

³⁰ RABASA, Emilio CABALLERO, Gloria. *Op cit* p.354

³¹ H Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917-1980. EJ T.G. de la N.* 1990. p.37 a 141.

³² NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op cit*. p.2166

ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio*.

Este cuerpo administrativo dura en funciones tres años. No se previene en la Constitución, se recoge comúnmente en cada una de las constituciones de los Estados. Las autoridades y procedimientos electorales se regulan en la ley electoral que expide el órgano legislativo de los mismos Estados. Es muy precaria la autonomía política de los municipios, resultado principal de su todavía no conquistada autonomía económica.

En la Constitución de cada Estado, se fijan los requisitos que deben reunirse para ser miembro de un ayuntamiento. De ese ordenamiento y de la ley orgánica municipal, nace la determinación de los jueces municipales, cuyas resoluciones están sujetas en su mayoría a la revisión del tribunal superior del Estado o, en su caso, por violación a las garantías individuales, a la de los tribunales judiciales federales a través del juicio de amparo.

La mayoría de los autores establecen y concuerdan que el municipio es una organización político-administrativa, por lo que, tanto lo político como lo administrativo tiene una importancia relevante y que inclusive sólo para efectos didácticos podríamos hablar de una separación de la institución municipal. Ahora bien, no podemos dejar de decir que no obstante los beneficios políticos y administrativos que la reforma reporta al municipio, su parte total es la relativa al aspecto económico. Porque la libertad y la autonomía municipal carecen de sentido cuando no se cuenta con los medios materiales para su ejercicio y preservación.

C) Análisis breve de algunos de los artículos constitucionales referentes al municipio.*

1. Artículo 3º Constitucional (LIBERTAD DE EDUCACION)
2. Artículo 5º Constitucional (LIBERTAD DE EDUCACION)
3. GARANTIAS CONSTITUCIONALES.
4. Artículo 27º Constitucional
5. Artículo 31º Constitucional (OBLIGACIONES MEXICANOS)
6. Artículo 35º Constitucional (PRERROGATIVAS DEL CIUDADANO)

* Fuente: Constitución Pol. de los Estados Unidos Mexicanos, 1992.

7. Artículo 36º Constitucional (OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS)
8. Artículo 38º Constitucional (SUSPENSION DE PRERROGATIVAS)
9. Artículos 39º, 40º y 41º Constitucionales
10. Artículos 32º y 43º Constitucionales (PARQUES DE LA FEDERACION)
11. Artículo 73º Fracciones XXV, XXIX y XXIX-C.
12. Artículo 108º Constitucional (RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS).
13. Artículo 109º Fracciones I, II y III.
14. Artículo 113º Constitucional (SANCIONES SOBRE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).
15. Artículo 115º Constitucional (EL MUNICIPIO)
16. Artículo 116º Constitucional (ORGANIZACION DEL PODER PUBLICO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION).
17. Artículo 117º Constitucional Fracción VIII.
18. Artículo 121º Constitucional Fracciones I y II.
19. Artículo 125º Constitucional
20. Artículo 127º Constitucional
21. Artículo 128º Constitucional
22. Artículo 130º Constitucional (SEP. EDO. - IGLESIA)

1. Artículo 3º constitucional.

“La educación que imparta el Estado - Federación, Estado y Municipio- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. . .”

En primer párrafo del artículo 3º Constitucional es vital para la comprensión y alcance del municipio dentro del sistema político nacional.

Este párrafo marca como será la educación que imparta el Estado y cuáles son los objetivos que se buscan lograr con dicha impartición de la educación.

El punto pivote del texto está en que le reconoce al Estado la impartición de la educación; pero describe dentro del texto que el Estado es: Federación, Estados y Municipios.

Esta sola mención reconoce y justifica la inserción del municipio como parte integrante del Estado. Es más podemos referirnos al municipio como la unidad básica de división del Estado:

Si a este hecho tan trascendente para el municipio nos valemos de una técnica jurídica, entendida ésta como: "El conjunto de pasos para llegar a un resultado jurídico". Con la técnica jurídica sabemos que no importa donde se aplique, si seguimos los mismos pasos debemos alcanzar los mismos resultados.

En ese sentido, si aplicamos la técnica jurídica que hemos utilizado para explicar al Estado y a la Federación podemos aplicar esta misma técnica dentro del ámbito competencial municipal y entonces sacaremos como conclusión que el municipio es un ente dotado de personalidad, que forma parte de la estructura del Estado, que tiene una capacidad política, administrativa y económica y que es la unidad básica de división territorial.

Este artículo va un paso más allá puesto que considera como una facultad implícita (aunque a nivel constitucional este criterio implícito queda expreso) y el deber del municipio de impartir una educación y la obligación de reconocer esta garantía como fin instrumental para alcanzar los fines fundamentales del Derecho que son: Bien Común, Justicia y Seguridad Jurídica.

2. Artículo 5º Constitucional:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que lo acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución Judicial.

(Continúa diciendo el 4º Párrafo). . . En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale".

El artículo 5º Constitucional consagra la libertad del trabajo siempre que ésta sea lícito. Es importante resaltar que en cuanto a los servicios públicos es obligatorio, como una limitación a la libertad de trabajo, o más bien, como una

agravante a la prestación del trabajo el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Esta obligación más que limitar la garantía del trabajo obedece a reconocer la obligación y la responsabilidad que lleva la persona que es electa por elecciones populares o que ocupa un cargo concejil.

Lo anterior nos lleva a una conclusión lógica, por un beneficio común es lógico pensar que ni un presidente municipal que ocupa el puesto como resultado de una elección pueda desentenderse con la simple facilidad que le otorga esta garantía y desentenderse de los problemas y de una posible responsabilidad por su actuación dentro del cargo. El presidente electo tiene que cumplir con un programa de actividades y tiene que hacerse responsable de los actos y todo esto como el resultado del compromiso adquirido al ser elegido por elección popular. Este compromiso ha sido el resultado del ejercicio de la soberanía de los ciudadanos del municipio de elegir a una persona para ejecutar los actos y los proyectos y dar seguimiento a los servicios planteados por la municipalidad.

Independientemente de la mención específica que hemos hecho de los artículo 3° y 5° Constitucionales; debemos de señalar que las garantías individuales fueron dadas para proteger al individuo de los actos de autoridad.

Sin profundizar mucho en la materia de las Garantías Individuales y de los actos de autoridad bien vale la pena hacer una breve referencia a los "fines del Derecho y los fines de las Garantías como instrumento para alcanzar los fines fundamentales y consecutivos, así como, el referirnos a problemas concretos y posibles soluciones prácticas".³³

- + Fines del Derecho:
- Clasificación de los Fines del Derecho:
 - 1. Fines Fundamentales;
 - 2. Consecutivos;
 - 3. Instrumentales.
- 1. fines fundamentales:
 - a) Bien común;
 - b) Justicia;
 - c) Seguridad Jurídica.

³³ RODRIGUEZ MANZANERA, Carlos. Op. cit.

a) Bien Común:

Se logra con el esfuerzo de dos o más seres humanos. Es aquello que se logra gracias a la intervención de dos o más seres humanos. Hay bien común desde el universal hasta el familiar; la justicia versa sobre el bien común.

Todos necesitamos del bien común, participamos en él y le aportamos algo, se deriva de la vida social. Es el más importante de los fines del Derecho.

b) Justicia:

+ Definiciones:

- ⇒ Dar a cada quien lo que le corresponda (Ulpiano);
- ⇒ Que cada quien haga lo que le corresponda (Plantón);
- ⇒ A cada quien según sus méritos.
- ⇒ A cada quien según sus necesidades.
- ⇒ A cada quien según su posición.
- ⇒ A cada quien según se trabaja.

Problema de la Justicia: Su aplicación al caso concreto; La historia nos muestra que al aplicar el contenido cambiará la realidad. Estas dependen del caso concreto.

Aristóteles EQUIDAD Trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Es el primero de los principios generales del Derecho. Definición de equidad:

- ⇒ Proporcionar justicia al caso concreto;
- ⇒ Atemperar el rigor de la Ley;
- ⇒ La Equidad es la justicia al caso concreto.

Recasens.- Las normas más perfectas son las individualizadas, sentencias, etc. son cuando el derecho se hace real y no las Constitucionales (Estas son abstractas y generales).

+ Clases de Justicia:

1.- Pública o General: La que se aplica a todo.

2.- Privada o Particular: Se aplica a los particulares:

2.1. Distributiva.- Le interesa quiénes son las personas entre las que se va a impartir la Justicia; como se va a distribuir la carga entre la gente.

Ej. Derecho Fiscal - Pago más quien tiene más.

2.2. Conmutativa.- No interesa quiénes son las gentes sino lo que se permuta o lo que se cambia.

Ej. La relación entre delito y pena.

3.- Justicia Social: Toda Justicia es social y es la que va dirigida a las clases desprotegidas.

La Justicia Real o verdadera es la que tiene un objeto depositario, lo demás será una idea de justicia y no el valor de Justicia.

c) Seguridad Jurídica:

La seguridad jurídica es el saber a que atenerse.

Toda persona tiene la confianza de que sus bienes, su familia, su persona no van a ser objeto de un ataque violento y en caso de que lo sean, la sociedad verá la forma de resarcir los daños y perjuicios que haya sufrido.

La seguridad Jurídica presupone un orden jurídico y la Seguridad Jurídica supone a los otros fines del derecho.

+ **Problemática de la Seguridad Jurídica:**

1.- **Choca con los otros fines del derecho.**

Ej: Seguridad jurídica y Justicia. En el Amparo se sacrifica la Justicia por la Seguridad Jurídica. El Amparo es solo para unos cuantos.

2.- **La multiplicidad de información. La seguridad jurídica supone que todos deben conocer las leyes, no puede alegarse desconocimiento de la ley. Entonces no hay seguridad Jurídica pues la gente materialmente no conoce sus derechos, ni siquiera un abogado conoce todas sus leyes. Entonces nadie sabe a que atenerse.**

- **La seguridad social debe basarse en la justicia.**

2.- **Fines Consecutivos: Es la consecuencia inmediata de que existan los anteriores (Fines fundamentales) y son:**

- A) Libertad.
- B) Paz
- C) Igualdad, etc.

3.- **Fines Instrumentales: Medios para realizar los dos anteriores (fines fundamentales y fines consecutivos).**

- a) Garantías Constitucionales.
- b) Garantías del Procedimiento.

Para concluir este breve paréntesis vemos que las Garantías individuales son un fin, pero un fin de carácter instrumental; por medio de éste podremos alcanzar los fines fundamentales y consecutivos del Derecho.

3. Garantías Individuales:

En ese sentido debemos señalar que las garantías individuales son derechos que los mexicanos y que el estado deben respetar, ya que en la medida que se dé este respeto se proyectará la Nación a alcanzar los fines fundamentales del Derecho.

Estas garantías, consagradas en nuestro documento constitutivo son un punto de apoyo de las actuaciones del individuo en sociedad y son un freno para el Estado de limitar su actuación y de respetar tales derechos de los individuos.

Si en el análisis del artículo 3º Constitucional dijimos que el es Estado se dividía en Federación y Municipio; podemos concluir valiéndonos de un método lógico racional que toda la parte constitucional relativa a las Garantías Constitucionales deben de ser observadas por el Estado, y como el Estado se compone de Federación, Estado y Municipio, pues cada nivel debe respetar estas garantías dentro de su espacio de acción o circunscripción territorial y espacial de validez. Una manera más adecuada de dejar clara esta obligación municipal derivada de la interpretación y técnica jurídica es el siguiente:

- 1.- El Estado debe respetar las Garantías Constitucionales.
- 2.- El Municipio es parte integral del Estado; Luego entonces:
- 3.- El Municipio debe respetar las Garantías Constitucionales.

Por lo anterior creemos más que referimos a cada Garantía Constitucional conviene señalar a manera de resumen que todas las garantías consagradas en la primera parte de la Constitución hasta el artículo 28 Const. menos 25 y 26, se tratan de garantías individuales que deben ser respetadas por el Estado en sus tres niveles.

Entonces tenemos a un municipio como parte integrante del Estado que tiene la obligación de respetar y fomentar las garantías como la educación, libertad de expresión, tránsito, trabajo, garantías del procedimiento, de igualdad, de petición, seguridad jurídica. El municipio no debe violar estas garantías y de hacerlo se da el amparo como una defensa que se tiene en contra del acto de autoridad.

Este amparo se puede oponer a la actividad o acto de un presidente municipal, ya que él también representa dentro de su circunscripción territorial a la autoridad y su quehacer se interpreta como un acto de autoridad.

4.- Artículo 27º Constitucional:

"La propiedad de las tierras y agua comprendidas, dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"... "Fracción VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

El Municipio será titular del desarrollo en materia urbana dentro de su jurisdicción. El desarrollo urbano del país corresponde a la Federación, los Estados y el Municipio, estos niveles de gobierno a través de la Ley Reglamentaria de Asentamientos Humanos, establecerán las adecuaciones provisiones usos y reservas y destinos de tierras aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y crecimiento de los centros de población.

El Municipio desarrolla obras públicas además de tener la capacidad para adquirir dominios de la Nación, así como los necesarios para desarrollar los servicios públicos. Solo tenemos que aplicar el método racional para establecer que del artículo 3º Constitucional se desprende que el Estado tiene tres niveles: Federal Local y Municipal; por lo tanto debemos de concluir que cuando la legislación se refiera al Estado como Nación se refiera al País, pero al hablar de Estado-Gobierno lo hace incluyendo los tres niveles. Cada nivel es actor dentro de su propia circunscripción territorial.

5.- Artículo 31º Constitucional (OBLIGACIONES MEXICANOS)

- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que los mexicanos o pupilos menores de 15 años concurren a las escuelas públicas además de asistir en el lugar y hora destinados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir la instrucción cívica y militar.

IV.- Contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

6. Artículo 35° Const. (PRERROGATIVAS DEL CIUDADANO)

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular;
- III. Asociarse libre y pacíficamente para tratar asuntos políticos del país
- V. Ejercer el Derecho de petición.

Los mexicanos están facultados para intervenir en la formación y funcionamiento de los órganos públicos. El Municipio es parte de ellos y es por eso que hasta él se extienden estas prerrogativas. Una vez más el alcance de lo anterior irá en función de su ámbito territorial.

7. Artículo 36° Const. (OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS)

I.- Inscribirse en catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsistan; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

III.- Votar en las elecciones populares en el Distrito electoral que les corresponda.

V.- Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Dentro de las obligaciones del ciudadano mexicano están contenidas las que deba desempeñar en el ámbito municipal, de ella sobresale la de emitir su voto, pues de él se desprende la voluntad popular que "elige" la estructura política de los órganos fundamentales tanto federal como locales y municipales y que además

"escoge" al optar entre candidatos, partidos y programas como desea que se comporte ese cuerpo político.

8.- Artículo 38° Const. (SUSPENSION DE PRERROGATIVAS)

- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I.- por falta de cumplimiento de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36°. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la Ley.

El individuo no podrá gozar de los derechos que otorga el artículo 35° Constitucional, ya que perjudica la marcha de la democracia en este caso dentro del municipio. Un presidente municipal que no desempeñe su cargo no podrá ser votado para otro cargo de elección popular.

9° Artículos 39°, 40° y 41° Constitucionales.

Art. 39: La Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los Principios de esta Ley Fundamental.

Art. 41°: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Es la Soberanía que reside en el pueblo la legitimación que se da al estado y a la forma de gobierno. Esta soberanía debe de ejercerse para crear el Estado

o para modificar la Constitución y la forma de gobierno; lo anterior según la tesis norteamericana que adoptamos.

México se constituyó en una república democrática, representativa y federal. Por lo que hace a la Federación compuesta por Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos a dicha Federación. La representación popular resulta del voto que se hace para ejercer a las personas que integran el gobierno en sus tres niveles. Ejecutivo Federal, local y autoridades municipales.

El poder que ellos ostentan no es la soberanía; ya que ella está consagrada dentro de la Constitución, que faculta y da las bases de la organización política. Por lo que dichos ejecutivos ejercitan un poder público derivado del propio cargo que desempeñan.

Si nos vamos a la circunscripción municipal, serán los ciudadanos de los municipios, quienes mediante el voto, elijan a las personas que ocuparán los cargos públicos y quienes tendrán un poder público derivados de su investidura y de esta manera se cumpliría con los mandamientos Constitucionales de representación y de federalismo (aplicación del mandamiento en los tres niveles).

10.- Artículos 42° y 43° Const. (PARTES DE LA FEDERACION).

Art. 42°: El territorio Nacional Comprende:

- I.- El de las partes integrantes de la Federación;
- II.- El de las islas incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III.- El de las islas de Guadalupe y Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores; y
- VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Art. 43º: Las partes integrantes de la Federación son los 31 Estados y una Entidad Federativa que es el Distrito Federal.

El territorio Nacional incluye a las partes integrantes de la Federación; estas son los 31 Estados y una Entidad Federativa que es el Distrito Federal. Los municipios son la base de la división territorial y por tanto forman parte integral del Estado y por lo tanto deben considerarse para determinar la manera en que se conforma el territorio.

11. Artículo 73º Const. Fracciones XXV, XXIX y XXIX-C.

- Son facultades del Congreso:

XXV.- ...Dictar las Leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, Los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República;

XXIX.- Para establecer contribuciones, sobre diversos asuntos y especiales sobre diversos productos.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezca la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3º del artículo 27º de esta Constitución.

12. Artículo 108º Constitucional (RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS).

Son servidores públicos los representantes de elección popular, quiénes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus

respectivas funciones. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y los Municipios.

13. Artículo 109° Constitucional, Fracciones I, II y III.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirán leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter incurran en responsabilidad:

I. No se aplica esta fracción porque no comprende en el artículo 110 a los servidores municipales;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida en los términos de la legislación penal.

III. Sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos y omisiones que afecten la legalidad, lealtad, eficiencia, que deben desempeñar en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones.

Se entiende que afecta al municipio pues este artículo afecta a los empleados municipales, a los que desempeñen cargos o comisiones o que son representantes de elección popular como es el caso del presidente municipal y de igual manera porque son servidores públicos.

14. Artículo 113° Const. (SANCIONES SOBRE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones, y las sanciones aplicables por actos y omisiones en que incurra, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Esto iría muy ligado a los comentarios anteriormente señalados.

15. Artículo 115° Constitucional (EL MUNICIPIO)

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.

Es sabida la enorme trascendencia de este artículo para la creación y funcionamiento del municipio, además de darle legalidad constitucional a esta institución, así como el impulso reciente con motivo de las reformas de que fue objeto en el año de 1983. En páginas anteriores hemos descrito la trayectoria constitucional de la institución municipal, sin embargo queremos hacer énfasis en la importancia que tiene este artículo en la vida del municipio, ya que es precisamente este mandamiento constitucional el que funda el funcionamiento y marca el lineamiento a seguir dentro de las facultades y atribuciones que se tienen para regir al municipio.

Infinita parece ser, de esta suerte, la gama de posibilidades que el nuevo municipio mexicano tiene abiertas; todas ellas, sin embargo, encuadradas dentro del marco legal que le procura el texto vigente del artículo 115 constitucional.

En efecto, el nuevo texto que, para el desarrollo del municipio en México, procura a éste (el municipio) nuestro vigente artículo 115 constitucional, resulta de una significación muy marcada; no solamente enriquece y ensancha el campo de acción municipal mediante las nuevas y variadas atribuciones que le reconoce, sino que parece ser, sin duda, la piedra y el motor fundamental para el logro de la plena descentralización de la vida nacional en la que estamos empeñados. Sin embargo, no todo es "miel sobre hojuelas"; llevar a la práctica todo el alcance constitucional del que se ha dotado al municipio es y ha sido una tarea muy difícil, dado el sin número de obstáculos con los que se ha encontrado el postulado "municipio libre" por no quedarse únicamente en un postulado de nombre, ficticio, imposible de realizar. Es así que, el reto continúa: otorgar al municipio a través del mandato constitucional, su verdadera jerarquía como tercer nivel de gobierno, buscando su pleno desarrollo individual, para así contribuir al desarrollo pleno de la Nación.

16. Artículo 116° Const. (ORGANIZACION DEL PODER PUBLICO EN LOS ESTADOS DE LA FEDERACION).

Relativo a la organización del poder público en los Estados de la Federación:

VI. La Federación y los Estados podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios y de las funciones.

17. Artículo 117° Const. Fracción VIII.

Los Estados no pueden en ningún caso:

VIII. Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas, productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

En relación al último enunciado del párrafo anterior podemos legitimar este deber en el plano municipal según la Fracción V del artículo 145 de la Constitución del Estado de Hidalgo que establece:

V. Es obligación del presidente municipal, rendir anualmente al ayuntamiento, el día 16 de Enero de cada año, un informe detallado sobre el Estado que guarda la administración pública municipal.

18. Artículo 121° Const. Fracciones I y II.

En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros:

I.- Las Leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente no podrán ser obligatorias fuera de él.

II.- Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la Ley del lugar de su ubicación.

Las leyes de los Estados tendrán su aplicación en el ámbito territorial de éstos y como los Municipios son la base de división territorial de aquellos; se sobre entiende que los Municipios deben observar tales leyes y que los reglamentos que creen lleven un mismo sentido sin contrarias esta normas jerárquicamente superiores.

19. Artículo 125° Constitucional.

Un individuo no puede desempeñar dos cargos públicos a la vez que sean de elección popular ni una de la Federación y otro de un Estado que sea también de elección.

Un ciudadano no puede desempeñar dos cargos de representación popular ya que habría una confusión de poderes. Ej: Un presidente municipal, no puede ser lo anterior y senador a la vez.

20. Artículo 127° Constitucional.

Los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de Egresos de la federación.

El presidente municipal y miembros del ayuntamiento son servidores públicos.

21. Artículo 128° Constitucional.

Todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

La Constitución del Estado de Hidalgo, artículo 139°, señala que los ayuntamientos electos se instalarán en Ceremonias Públicas y Solemne. El Presidente entrante rendirá la Protesta de Ley en los términos siguientes:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado de Hidalgo y la Ley Orgánica Municipal, así como las Leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente Municipal que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Nación, del Estado de Hidalgo y del Municipio de..., si así no hiciera que el pueblo me lo demande."

22. Artículo 130° Constitucional (SEPARACION ESTADO-IGLESIA)

"B) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas, d) ...los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieran dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley".

Las autoridades, en ellas las municipales, no pueden entrometerse en la vida interna de las asociaciones religiosas . Pero le concede la facultad para tramitar

los documentos probatorios del estado civil de las personas; dado el reconocimiento pleno de la secularización de la vida social, esta norma constitucional se establece para que la protesta de decir verdad sustituya al juramento religioso.

Se les restringe a los ministros religiosos la posibilidad de ocupar cargos públicos, al negarse la posibilidad de ser votados. Sin embargo, pueden votar, dado que hoy, la movilización para el voto está a cargo de partidos políticos y las características del voto: universal, secreto y libre, permiten la prohibición sin efectos negativos para la vida democrática del país.

D) Relaciones entre el municipio, la Federación y las entidades federativas.

La relación de Federación - Estado - Municipios se encuentra regulada en la Constitución Política Federal en su artículo 40 al establecer la forma de gobierno, a saber, en una "República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos. . . pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Bajo este supuesto constitucional, la fórmula federal mexicana es una distribución de competencias entre dos órdenes normativos: el orden nacional y el orden local, subordinados ambos a la Constitución.

Sin embargo, para nadie es ocultable, atendiendo a lo antes expuesto, que el nuevo texto del artículo 115 constitucional, nos permite hablar válidamente de un nuevo federalismo mexicano; un nuevo federalismo que, en nuestro país integra al municipio no solamente a su estructura, sino a su evolución misma. Desde el 3 de febrero de 1983 ya no puede contemplarse más, al municipio en México, como una institución desligada de nuestro sistema federal; pues si hasta dicha fecha ambas estructuras corrieron separadamente, a partir de entonces su marcha ha de ser paralela; en mutua correspondencia y en recíproca interinfluencia.

"El nuevo federalismo mexicano ya no parece asumir tan sólo los caracteres del federalismo clásico: la existencia de dos gobiernos simultáneos, sino que se enriquece ahora con ese tercer nivel de gobierno"³²: El municipal, que merced de su "nueva autonomía" conquistada en el nuevo texto constitucional, integra ya uno de los engranajes fundamentales de nuestro propio sistema federal. El vigente texto de nuestro artículo 115 constitucional parece reencauzar al municipio mexicano

³² SAYEG HELU, Jorge. *Federalismo y Municipalismo Mexicanos*. Ed. Inst. de Invest. Legsl. México, D.F. 1984. p. 139

dentro de un régimen federal al que por esencia pertenece, pero del cual había llegado a apartarse un tanto: las atribuciones que por él se le confieren, nos permiten hacer una equilibrada distribución de competencias entre los referidos tres niveles de gobierno.

Es cierto que conforme al nuevo texto del artículo 115 constitucional, efectivamente, el municipio mexicano adquiere atribuciones que antes no le habían sido conferidas, y que le llevan a la realización de una órbita competencial que cabalmente puede conjugarse con las que corresponden bien a las entidades federativas, o bien a la Federación, en la integración de un complejo y propio sistema federal. Podría decirse que este nuevo federalismo mexicano, responde al reclamo de descentralización de la vida nacional. Descentralización que exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios. "Dicho proceso debe analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las instancias del gobierno constitucional".³⁵

Sin embargo, hay que hacer una distinción entre la teoría y lo que ocurre en la realidad, tal como lo expresamos en páginas anteriores; por una parte, el municipio es autónomo y libre como lo menciona la Constitución; estas características son tanto en relación a la Federación como a la entidad federativa. Esto se deduce de las múltiples interpretaciones al artículo 115 constitucional; pero la realidad es diferente, la mayoría de las veces la Federación adopta una actitud paternalista con relación al municipio después de haberlo abandonado, absorbiendo todas las cargas de ese ente político, siendo mucho más fácil la solución que no pocos tratadistas dan, de dejar verdaderamente libre al municipio para que tenga ingresos de donde le sea legalmente posible obtenerlos.

Ante la diversidad de municipios y de las mismas entidades federativas originadas principalmente por su geografía, por su culturalización, por sus capacidades económicas y políticas y por su mismo grado de desarrollo, creemos positivo el criterio en el sentido de guiar la distribución efectiva de competencia entre Federación, estados y municipios de que, lo que no ejecuten bien los municipios lo haga el gobierno del Estado, y solamente aquello que no puedan hacer bien los Estados, lo realice el gobierno general. Tratando siempre de tener un desarrollo armónico en todas las entidades federativas y en los municipios; procurando el bienestar para todos.

³⁵ Miguel de la Madrid. Discurso en Cancun, Q. Roo 12 de marzo de 1983. Obr. cit. por Sayeg Helu p. 140

CAPITULO CUARTO

ANALISIS DEL MUNICIPIO.

- I.- Crecimiento de la población (explosión demográfica), como problema central del Municipio.
- II.- Competencia actual del municipio.
- III.- Intervención del Municipio en las funciones legislativas, ejecutiva y judicial
- IV.- Administración municipal.
- V.- Los servicios públicos municipales
 - A) Concepto y aceptación del servicio público
 - B) Clasificación técnica de los servicios públicos.
 - C) Forma de presentación de los servicios públicos municipales: directa o municipalizada o concesionada
- VI.- Hacienda pública municipal.
 - A) Diferencias conceptuales de hacienda, fisco y erario.
 - B) Potestad y competencia tributaria
 - C) Alcances y límites constitucionales de la potestad tributaria.

CAPITULO CUARTO

ACTUALIDAD DEL MUNICIPIO.

I.- Crecimiento de la población (explosión demográfica), como problema central del municipio

Quando el país perdió los territorios del norte a manos de los Estados Unidos de América se señaló que uno de los principales motivos fue la falta de población en aquellos lugares, así como la falta de representatividad del gobierno mexicano ante la escasa gente que habitaba dicha zona. Así se perdió Texas y después más de la mitad del territorio mexicano básicamente en su parte norte. (Tratado de Guadalupe 1848).

Posteriormente, uno de los criterios para otorgar la creación de los municipios fue la necesidad de disminuir la desmedida extensión territorial, resultando hasta la fecha más de 2000 municipios (2378) cimentados a lo largo y ancho del país. Quien se atrevería a pensar en el siglo pasado, cuando sucedieron los mencionados hechos, que un siglo después el conglomerado poblacional resultaría un grave problema para el desarrollo no solo del país en sus niveles estructurales, sino simple y sencillamente para el individuo que habita dichos centros de población, donde en unos se carece de las mínimas oportunidades de subsistencia económica, en otros, de servicios públicos o de servicios médicos indispensables, en algunos más, carencias de tipo educacional o de empleo, o en algunos más, carencias de tipo educacional o de empleo, o en algunos otros, el entorno ecológico es el más afectado; en resumen, donde las condiciones de vida no son las apropiadas para el bienestar del individuo tanto en cuestión de salud como en cuestión económica.

La aceleración y persistencia de altos índices en el crecimiento poblacional, aunada a muy diversas influencias, tales como el logro de mejores circunstancias en la forma de vida, y la consecución de niveles más aceptables en la higiene pública y la medicina han generado una amplia gama de necesidades y actividades, que naturalmente inciden en el entorno comunal. Habiendo casi desaparecido en algunas latitudes los problemas demográficos atribuibles a la guerra y a la escasez o ausencia de medicamentos y alimentos, se nos presentan hoy en día, localidades y ciudades superpobladas que exigen estructuras de poder cada vez más complejas y eficaces en la solución, alivio y respuesta a sus prioritarios requerimientos, que muy a menudo quedan insatisfechos o parcialmente cubiertos por los municipios, a causa de la compleja realidad que encaran.

La palabra demografía viene del griego demos =pueblo, y graphos= tratado, estudio. Se trata por lo tanto, de todos los problemas relativos a la población: su asentamiento, sus movimientos, su aumento, su decrecimiento, etc.

En nuestros días la demografía ha cobrado una importante creciente, debido a los inesperados, sorprendentes, casi terroríficos aumentos de la población del mundo. Este aumento de población que en nada se parece a los normales aumentos que ha tenido la población humana en todos los tiempos, ha adquirido un carácter de cosa incontrolable que ha provocado, con justa razón, el adjetivo de explosivo y dadas las consecuencias que trae consigo, es calificada como el máximo terror del futuro. Así pues, podemos decir que la explosión demográfica es uno de los principales problemas del municipio mexicano, como primer contacto que tiene la sociedad con su gobierno, y como primer órgano al cual se le pide la resolución de los problemas de necesidades y mejoramiento de la calidad de vida.

Creemos que la situación por la que pasa el excesivo aumento de la población, así como el de los núcleos de población, en especial los que se crean de una manera desordenada, sin ninguna planeación, sin ninguna observancia hacia la ley, son de los problemas centrales del municipio. Si hablamos exclusivamente de servicios públicos, notamos la falta de ellos derivados de las múltiples carencias con las que se cuentan en la mayoría de los municipios mexicanos en cuanto a infraestructura para poder ponerlos en operación. Y cuando al fin se ponen a funcionar las carencias que tenían años de no ser solucionadas, se presentan otros problemas que tomaran algún otro tiempo para ser solucionados; a causa de alguna u otra manera derivados del aumento poblacional. Por ejemplo, cuando al fin se pone en marcha el servicio de agua potable en alguna comunidad, la población ha crecido a tal grado que es insuficiente ese servicio. Otro, cuando se inaugura el alumbrado en un sector del municipio en otro sector se vive a oscuras debido a un asentamiento irregular o a lo que se llama "paracaidismo". O cuando se dispone de un servicio de limpia y no se puede cubrir con la totalidad del servicio pues se carece de elementos para poder proporcionar dicho servicio debido al exceso de población.

Supongamos que el municipio estuviera dotado de recursos para poder hacer frente a todos los requerimientos que la población en un determinado momento demande, aún así se requiere de una constante planeación urbana, del mejoramiento socioeconómico y cultural de sus habitantes, de un alto sentido de cooperación vecinal, y por supuesto de una completa observancia de la ley a nivel general para que la población no rebase a los municipios, a su administración y a su capacidad de respuesta.

Demográficamente, los municipios verían mucho y no existe en la Constitución Federal una base que señale cuál sería el mínimo de habitantes para la erección de un municipio. Sin embargo, el factor población ha sido utilizado en diversos países para determinar la existencia del municipio o la erección del mismo. En México sólo en algunas de las legislaturas locales se señala la base numérica para la existencia de un municipio (Chiapas 1000 habs., Puebla 3000 habs. etc.), así como, cuando una comunidad que se pretenda constituir como municipio esté integrada por un determinado número de habitantes permanentes, por lo que en nuestro país tenemos una diversidad de municipios en cuanto a su número de habitantes; encontramos municipios con muy baja población y otros con una gran densidad demográfica como los grandes municipios urbanos de Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, Veracruz, León, Naucalpan, Ciudad Nezahualcóyotl y las demás capitales de las entidades federativas.

En el municipio se dan, a escala local, todas las expresiones de la vida colectiva y, sin excepción, los problemas que confronta la sociedad. Ahora las municipalidades han comenzado a superar su anemia demográfica (que también resulta un problema), pero no obstante ello, "muy poco porcentaje de los municipios cuenta con población suficiente para dar impulso al régimen local"³⁶. Sin embargo, como resultado del aumento de población y de nuestro proceso histórico, que plantean cada vez mayores exigencias en la vida local, aparecen paralelamente, crecientes demandas para un mas amplio desarrollo de los servicios públicos municipales y que, lamentablemente, en muchos de los municipios han sido rebasados precisamente por la explosión demográfica.

El aumento de población es irremediable, pero lo que no podemos permitir es que se dispare de una manera caótica, que nos produzca un sin fin de dificultades derivadas de la falta de planeación de las ciudades. Tenemos la imperiosa necesidad de prever el futuro. Es cierto, hay muchas ciudades que todavía no sufren de los problemas que enfrentan las grandes ciudades, sin embargo, tarde o temprano esos pequeños municipios se poblarán cada vez más, y no se necesita ser prestidigitador para saberlo. ¿Por qué no tomar el ejemplo de la gran ciudad de México con todos sus errores de planeación y de sus consecuencias tan graves que conlleva con ello, para planear el desarrollo de las otras grandes ciudades, pero todavía menores en su magnitud?; y no se diga de las medianas o de las pequeñas. La ciudad dinámica que hemos creado en nuestros días no funciona adecuadamente. Cada día que transcurre causamos perjuicios a la naturaleza. El hombre se encuentra en un ambiente que escapa a su control directo. La sociedad destruye los valores que

³⁶ OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal*
Ed. Porrua, México D.F. 1985 4ª ed. p.418.

había establecido en tiempos pasados, sin que haya creado aún nuevos valores que sustituyan a aquellos y proporcionen análoga satisfacción al hombre.

Arnold Toynbee en su libro "ciudades de destino", describe ejemplos de la contradicción en que vive el hombre, uno de ellos dice que las distancias se van haciendo irracionales. "Incluso podríamos decir que el hombre se encuentra en la siguiente situación paradójica crea vehículos capaces de desplazarse a mayores velocidades, pero él se encuentra cada vez más alejado del centro urbano. Cuanto más rápidos son dichos vehículos, más tiempo le cuesta al hombre desplazarse al centro ciudadano, el simple hecho de que hoy atravesemos las grandes zonas metropolitanas a una velocidad media de 15 kilómetros por hora en automóvil, o sea, a la misma a que se hacía a principios del siglo utilizando caballos y carruajes, demuestra lo irracional de los sistemas que estamos desarrollando, nuestra falla se debe a que todo se halla en transformación continua y, pese a que las ciudades son dinámicas, tratamos de resolver sus problemas como si fuesen estáticas".³⁷ Se pierden demasiadas horas-trabajo, al mismo tiempo que se elevan los niveles de contaminación.

El pasado 15 de diciembre de 1992, los presidentes municipales del Estado de México rindieron sus respectivos informes de funciones de gobierno que por mandato de la Constitución local les correspondía dar. En ello observamos claramente los avances logrados, pero fundamentalmente, la problemática que se vive en cada uno de los municipios. Situaciones como escasez de recursos y conurbación, demanda de servicios públicos, seguridad pública y crecimiento desordenado, falta de urbanización y descuido de la ecología, necesidad de una desincorporación de la administración municipal y a la vez de los servicios públicos municipales, ambulante. Todas ellas derivadas de la excesiva población que existe en algunos de ellos, de la demanda que ello ocasiona y de la poca capacidad de respuesta que tienen las administraciones municipales para otorgar lo que la población requiere. O situaciones alarmantes como la que expresó Mario Ruiz de Chávez, presidente municipal de Naucalpan de Juárez cuando propuso que el mencionado municipio fuera declarado área de saturación urbana, aún sin embargo, cuando esta categoría no existe aún en la ley.

En la fracción quinta del artículo 115 Constitucional se establecen los principios generales del desarrollo urbanístico del municipio mexicano. Salvador Valencia Carmona hace un estudio de dicha fracción en el año de 1993, la cual queremos reproducir en dos de sus párrafos. Valencia decía lo siguiente:

³⁷ TOYNBEE, Arnold. Ciudades de Destino. Ed. Aguilar. Madrid. 1968. p.336

"Tiene la fracción V el acierto de contener una definida postura en derecho urbanístico, que hace descansar una responsabilidad fundamental del municipio en los graves desafíos que plantean el crecimiento de nuestras ciudades. Quedaron así concedidas a los ayuntamientos amplias facultades en materia de desarrollo urbano: ahora están facultados para establecer planes y decidir sobre la zonificación; para controlar y vigilar la utilización del suelo, incluida la participación respecto de las reservas territoriales y en lo relativo a la regularización de la tenencia; en fin, para otorgar licencias y permisos para construcciones, como en la creación de zonas de reserva ecológica.

Si se llega a aplicar de un modo cabal esta fracción puede entrañar una auténtica revolución en el desarrollo de nuestras ciudades, que hasta ahora sólo revelan un crecimiento circunstancial y a veces caótico. Es doloroso en este sentido comprobar a diario el crimen ecológico en la ciudad de México, triste ejemplo donde la imprevisión en ocasiones, la corrupción en otras o las actitudes hieráticas ante lo irresistible las más de las veces, han conducido a conurbaciones insólitas y a la absorción de un porcentaje cada vez más creciente en el presupuesto nacional. Similares fenómenos a los de la capital se están produciendo ya en Guadalajara, Monterrey y otras ciudades importantes del país que de no enfrentarse con energía harán nuestras urbes inhabitables. Ojalá este precepto no quede solamente en buenas intenciones, nuestros mejores técnicos, humanistas y hombres del servicio público requieran unir su imaginación y voluntad para que estos principios constitucionales se hagan primero operativos en la legislación secundaria, y luego produzcan una modificación sensible en la realidad urbana del país".³⁸

Creemos que Valencia explica claramente lo que representa el reto municipal en este ámbito, ya que hoy en día siguen los mismos problemas, y sin duda hasta en mayor escala, que hace 10 años. El crecimiento urbano de las ciudades, según ya lo han señalado algunos autores, rompe con muchos de los criterios históricos en relación al municipio y su gobierno, pues ya no es la relación familiar y el caso urbano de una ciudad, sino una serie de polos de habitación conurbados, y no sólo esto, sino también áreas de comercio, industria, y que se van extendiendo en lo que podríamos llamar de mancha urbana sobre áreas agropecuarias y forestales y la integración de zonas metropolitanas conurbadas en varios municipios.

³⁸ VALENCIA CARMONA, Salvador. La Nueva Estructura Const. Municipal, ps. 227 y 228. Obr. cit. por Sayeg Helu p. 128

El economista inglés Robert. Malthus en la teoría que lleva su nombre (maltusianismo) señalaba que la población aumenta en progresión geométrica (1,2,4,8...) y está condenada a la muerte y al empobrecimiento progresivo, ya que los medios de subsistencia sólo aumentan en progresión aritmética (1,2,3,4...). No creemos que este muy alejada de la realidad, ya que vemos cotidianamente que se cumple en varias regiones del mundo y el hombre, a pesar de todos sus esfuerzos, no puede superar la falta de condiciones adecuadas de subsistencia que ello implica. Además de irse comiendo con su aumento poblacional las áreas verdes, campos sustituyéndolos por construcciones urbanas para su habitación o para su desarrollo laboral.

Aunque señalemos al crecimiento poblacional como fenómeno demográfico y éste como problema central del municipio, dicha característica es irreversible. Es decir, el fenómeno demográfico siempre existirá, por lo que debemos de crear las estructuras necesarias para poderle hacer frente en todas las facetas que representa este reto para el hombre contemporáneo. Municipios sólidos y con mayores argumentos para responder de manera acertada a las demandas poblacionales. Planificación de las ciudades medianas y pequeñas para su desarrollo ordenado tomando en consideración los ejemplos de las grandes ciudades y en especial de la ciudad de México.

Ante lo irreversible de este problema tenemos que voltear los ojos hacia la capacidad de nuestro sistema político para poder solucionarlo. Los municipios en primera instancia son los que deben de demostrar una capacidad administrativa para hacerle frente, sin embargo, en algo que trataremos posteriormente, la mayoría de nuestros municipios no cuentan con las infraestructuras necesarias para acometer con acierto la problemática, ante ello, el maestro Acosta Romero considera que "la estructura municipal se amplía sensiblemente como consecuencia de las reformas en aquellos municipios que por importancia geográfica, demográfica, política y económica lo requieran, pero que, a menos que en muchas entidades se logre la educación ciudadana para la fusión o asociación de municipios, la administración pública municipal seguirá padeciendo y seguirá siendo ineficaz e insuficiente. Creo que no es posible comprar los grandes municipios urbanos de Guadalajara, Jalisco, Naulcalpan, Nezahualcoyotl, del Estado de México, Tijuana, B.C., con los municipios rurales, por ejemplo del Estado de Tlaxcala, Oaxaca o algunos municipios de la huasteca en los Estados de Veracruz, Hidalgo o San Luis Potosí."³⁹

³⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel Op. cit. p. 602

II.- Competencia actual del municipio.

Uno de los temas también centrales en el conocimiento teórico del municipio, lo constituye sin duda alguna, el análisis de su competencia. La competencia expresa lo que la administración puede hacer con respecto a los particulares; señala los fines que ella puede atender en el empleo de un poder capaz de subordinar o desplazar a los intereses privados. Por otra parte "la competencia significa el reparto entre todas las administraciones públicas del cumplimiento de los fines públicos; expresa lo que a cada una de ellas le corresponde llevar a cabo".⁴⁰

Los teóricos señalan como criterios de clasificación de la competencia, los siguientes:

a) El objetivo: Cada órgano tendrá una competencia limitada al cumplimiento de determinados fines del Estado.

b) El funcional: Competencia por razón de grado. La organización administrativa se integra verticalmente, culminando en un órgano supremo, debajo del cual existen los órganos de rango inferior. Es una competencia estructurada primordialmente.

c) El territorial: El Estado se encuentra en la necesidad de dividir su actividad entre órganos situados en distintas partes del territorio. El territorio es un límite de hecho a la actividad, que por razón de materia o de grado, está atribuida al órgano.

Existe una serie de términos referentes a describir (en Derecho Administrativo) la actividad que les corresponde realizar a los órganos administrativos, entre ellos contamos a:

- Función : Debemos identificar las funciones con la triple manifestación del poder del Estado: legislativa, ejecutiva y judicial.

⁴⁰ RENDON HUERTA, Teresa. Op. cit. p. 174

- **Atribución** : Se da cuando el orden jurídico establece la porción de competencia que le corresponde a un órgano.

- **Competencia** : Es el conjunto de funciones que debe realizar la entidad pública y asimismo la expresión de lo que puede o no puede hacer dicha entidad.

- **Facultad o legitimidad** . Es la posibilidad que tiene la entidad pública de actuar conforme a derecho.

- **Obligación** : Cuando el Estado se comporta como sujeto activo, esto es, cuando la obligación es cumplir y hacer cumplir sus fines; o cuando encontramos al Estado como sujeto pasivo, es decir, cuando la obligación se deriva de la institución jurídica de la responsabilidad (responsabilidad de sus acciones).

Concretando esta terminología, podríamos hacer la siguiente proposición, sin que llegue a ser categórica, : El orden jurídico atribuye al Estado una competencia; ésta se integra y exterioriza por funciones, en virtud de esa competencia, el Estado está facultado o legitimado para cumplir sus fines y obligado a hacerlos cumplir.

El municipio en nuestro sistema jurídico, es considerado como el tercer nivel de gobierno, su competencia es fijada a través de disposiciones normativas, tanto de especificaciones concretas de acción (lo que debe y no debe hacer), como de enunciaciones de tipo general (donde se deja en manos del ente público la facultad de declarar que fines son públicos), es decir, un sistema mixto, donde la manera de ejercer dicha competencia es a través de una forma de colaboración orgánica, esto es, que el municipio debe conocer de un número indeterminado de asuntos en coordinación con las Entidades Federativas y con la Federación.

Sobre el territorio mexicano encontramos 2378 municipios, cuya distribución no es uniforme ni proporcional al número de Estados, sino que depende de las circunstancias históricas y socio-políticas. A los municipios se le da la categoría de urbanos o rurales, y según esta distinción, tienen funciones que son peculiares a cada uno de ellos y funciones que son comunes a los municipios urbanos y rurales. La competencia que se les fija a los municipios se encuentra determinada primeramente por la Constitución Federal a través de diversos artículos contenidos, ya

sea en su parte dogmática, como en la parte orgánica; ahí encontramos menciones a la institución municipal, y decimos menciones, porque en algunos artículos no hay precisión ni desglose de facultades, en la parte tercera de este trabajo profesional, encontramos una breve referencia de los artículos constitucionales referidos al municipio⁴¹ que marcan dicha competencia constitucional, en especial el artículo 115 de la Ley Fundamental.

En segundo término, la competencia municipal se rige en cada Entidad Federativa por su respectiva Constitucional Política, en que se determina el número de municipios que integran el Estado, lo relativo al gobierno municipal y en general, a las materias y funciones que les corresponde desarrollar, pero "que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".⁴²

En tercer lugar, el Poder Legislativo de cada Estado expide una ley llamada Ley Orgánica Municipal, en la cual se halla un desglose más detallado de la competencia comunal. Es una ley reglamentaria en que se contienen fundamentalmente preceptos conducentes al establecimiento, organización, funciones e integración del ayuntamiento. También aquí podemos contar, a los reglamentos que expide o debe expedir cada ayuntamiento (bando de policía y buen gobierno; reglamento interior del ayuntamiento, de la administración de servicios públicos; de obras públicas).

Habiendo establecido de manera teórica la que representa la competencia del municipio, es claro que su competencia de manera práctica se encuentra limitada por la autoridad absorbente del Estado y de la Federación. Se puede decir que, no se ha reconocido la existencia natural; y libre de las poblaciones. Al respecto Juan M. Vázquez afirma que la mayor libertad posible de los municipios "es una necesidad de salud, de mejora y de bienestar para las poblaciones, porque así pueden llenar pronto y en proporción a sus recursos, los deberes de cada una de las localidades; la libertad municipal vienen a dejar a las poblaciones, libre de la intervención de la autoridad superior, reconoce la existencia natural de una gran familia, y deja libre la producción de todos estos centros. Y así como la intervención de la autoridad en los actos de cada uno de los individuos y de las familias, sólo producirá el quietismo y cegaría las fuentes naturales de producción, así la presión en los municipios produce iguales resultados".⁴³

⁴¹ V. infra P.III.

⁴² Art. 41 Const. Federal.

⁴³ VÁZQUEZ, Juan M. Curso de Derecho Público. p. 183
Obr. cit. por Rendón Huerta p.210

Creemos que la administración municipal debe funcionar de manera más expedita, certera y eficaz, para ello, se le deben dar funciones y atribuciones, para que su ámbito de competencia se amplíe, en la medida que el cuidado de esas jurisdicciones lo requieran; dejando que las autoridades locales resuelvan, si son capaces para ello (no olvidar la diversidad de los municipios), la mayor parte de su problemática, en vez de las autoridades centrales.

Basándose en los tres términos antes descritos donde se otorga la competencia municipal, a continuación exponemos una guía general y no perfecta, del contenido de dicha competencia, especificando que el municipio es un nivel de gobierno y que dentro de nuestro sistema se encuentran delimitadas sus funciones:

I. Ejercicio de la Función Legislativa : Expedición de reglamentos y disposiciones internas. Bandos de Policía y Buen Gobierno.

II.- Ejercicio de la Función Judicial o Sancionadora : Juzgados calificativos y del poder de la policía municipal.

III.- Ejercicio de la Función Ejecutiva o Administrativa:

1.- Control del patrimonio municipal.

2.- Regulación del sistema económico y financiero del municipio.

3.- Celebración de convenios y contratos municipales, estableciendo sus modalidades.

4.- Prestación municipalizada, concesionada, coordinada o asociada, de los servicios públicos a su cargo.

5.- Realización de obras públicas de . urbanización, equipamiento infraestructura y diseño.

6.- Promoción de actividades artesanales e industriales: organizando campañas para aprovechamiento de los recursos naturales de la región. Ferias, concursos, exposiciones, etc.

7.- Vigilancia.

- a) En materia de propiedad, lo relativo a construcciones.
- b) De edificios en vía pública. Reparación o demolición de edificios que amenazan ruina.
- c) En materia sanitaria: salubridad urbana. Represión de la especulación ilícita. Protección a la salud, cumplimiento de las disposiciones federales en materia sanitaria.
- d) De las costumbres: moralidad pública. Corrupción sexual, su prevención y represión. Juegos. Espectáculos públicos, censura teatral, etc.
- e) En materia del trabajo: Atribuciones en relación con horarios de trabajo y actividad comercial. Vigilancia del cumplimiento del art. 123 Const. Federal.
- f) En materia de educación.
- g) En materia de cultos.

8.- Fomento de la actividad cultural; escuelas de artes y oficios, conciertos, exposiciones, conferencias, etc.

9.- Incremento de la asistencia social. Para el niño, el anciano. Representación y prevención de la vagancia y la mendicidad. Asistencia preventiva.

10.- Régimen de transportes. Servicio urbano y/o dentro de la circunscripción del municipio. Organización y coordinación del servicio. Terminales o centrales.

11.- Regulación sobre el uso de la vía pública.

12.- Dotación y mantenimiento del mobiliario urbano; postes, semáforos, depósitos de basura, bancas, casetas de teléfonos, lavaderos, piletas, hidrantes, postes par la colocación de propaganda política o comercial, etc.

13.- Medidas de protección y educación patronal: señalizaciones, descansos, etc.

14.- Auxilio en la prevención de la contaminación: ruido, aire, agua, etc.

15.- Nomenclatura de avenidas, ejes viales o peatonales, calles y callejones.

16.- Actividades relacionadas con la materia electoral y censal.

17.- Participación en materia de asentamientos humanos.

18.- Las demás que constitucionalmente se establezcan, o se señalen en normas secundarias aplicables en materia municipal.

III.- Intervención del municipio en las funciones legislativas, ejecutiva y judicial.

Existen tratadistas que consideran de que los municipios están dotados de poder municipal y que para su ejercicio requiere de tres funciones básicas prioritarias, que se complementan y desarrollen armónicamente en la tarea de gobernar a la comunidad local. Dichas funciones son las relativas a las tareas legislativas, ejecutiva y judicial. La más clara dentro del esquema municipal es la ejecutiva representada por la competencia que tiene el municipio y que es representada por la figura del presidente municipal a través de sus acciones de gobierno. Las funciones legislativa y judicial no están bien determinadas y existen teorías contradictorias en relación a la existencia o no de las mencionadas funciones a nivel municipal. No queriendo adoptar una actitud extremista, pero lo poco que hemos conocido de la institución con toda proporción guardada, nos lleva a proponer que siendo el municipio un nivel de gobierno, nuestra legislación debería de

establecer en forma clara y reconocer las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de los municipios, como se otorga a la Federación como primer nivel de gobierno, y como se otorga a las Entidades Federativas como segundo nivel. Desde luego, sabemos que para ello, los municipios deben de crecer de una manera más uniforme, no solo a través de su estructura política y administrativa, sino también por medio de los hombres de la comunidad local, demostrando capacidad para lograr que dicha proposición se llegue a concretar. Ante la diversidad de municipios determinados por su importancia, creemos difícil que se pueda dotar de estas facultades a los gobiernos locales.

- **La función legislativa:**

Nosotros pensamos que la función legislativa se da en el municipio como una potestad delegada por parte del poder legislativo hacia el ayuntamiento. Es decir, la facultad municipal de dictar reglamentos; ya que según se sostiene, el carácter de tal, es el ejercicio de una facultad no propia o inminente a la mecánica de nuestro nivel de gobierno, sino delegada por el poder originario (poder legislativo) quien "cede" u otorga una parte del mismo al municipio a través del ayuntamiento para que lo ejerza.

La fracción II del artículo 115 Constitucional nos da la idea de que los ayuntamientos tienen una función legislativa, ya que el mencionado precepto establece lo siguiente: "...Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". Sin embargo, hubiera sido preferible que esta facultad se conservara en toda su amplitud y que como soporte se hubiera establecido la creación de un órgano de consulta y asesoría técnica, que asumiera la orientación del cuerpo edilicio. Es decir, como obvio es que la experiencia de los ayuntamientos en la elaboración de los reglamentos, es muy escasa, la facultad de expedirlos está limitada en el texto constitucional, al circunscribir su ejercicio a "las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados", lo que claramente indica que las legislaturas señalaron el que o sea, la materia e indicarán el cómo o sea la forma.

"El ayuntamiento como cuerpo deliberante, colegiado y legislador, tiene competencia para expedir bandos, reglamentos externos que se comprenden dentro del ámbito de la municipalidad y los reglamentos internos para el mejor

desarrollo de las actividades referentes a su régimen administrativo".⁴⁴ Considerando que es necesario establecer un procedimiento para la elaboración de un reglamento que comprenda las siguientes fases : 1) iniciativa; 2) discusión; 3) aprobación; 4) sanción; 5) publicación y 6) iniciación de su vigencia. Como se lleva a cabo por parte de los órganos legislativos, ya sea por el Congreso de la Unión o por los Congresos Locales.

La legislación propiamente municipal o sea la que puede expedir el ayuntamiento, recibe diversas denominaciones, algunas de ellas se han conservado a través del tiempo e identifican plenamente su origen, entre ellas están los documentos llamados "ordenanzas", "bandos" y "reglamentos".

Hablar de ordenanzas municipales, es referirse al conjunto de órdenes sobre materias específicas, que deben ser acatadas por la agrupación comunal, sus implicaciones no son muy amplias, dado que excluyen de su texto, preceptos sobre facultades y organizaciones, esto es en gran parte, la causa de que actualmente no sea usual ni frecuente encontramos con ordenanzas propiamente dichas.

Bando es el anuncio público de una cosa, por ejemplo de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por persona autorizada o por voz del pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo, - y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente. De ahí que se llamen "bandos (edictos) de policía y buen gobierno".

"El reglamento desde el punto de vista formal el reglamento es una decisión ejecutoria tomada por el poder Ejecutivo, y, desde el punto de vista material, se caracteriza por contener disposiciones de carácter general e impersonales que se oponen por ello, a los actos administrativos no reglamentarios. Por consiguiente se puede decir que, desde el punto de vista material, el reglamento es un acto de naturaleza legislativa y desde el punto de vista formal, de naturaleza administrativa".⁴⁵

En síntesis, creemos que, la función legislativa municipal se desarrolla por la Legislatura local y por los ayuntamientos, con base en el artículo 115 fracción II, segundo párrafo ⁴⁶, y fracción V en su última parte que establece "...Para tal efecto

⁴⁴ OCHOA CAMPOS, Moises. Op.cit. p.401

⁴⁵ DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo. p.226

⁴⁶ Op. cit. por OCHOA CAMPOS p.401

⁴⁷ V. infra. p.72

y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios". Su producción recibe diversos nombres como son los que : ordenanzas, leyes, bandos y reglamentos, que tienen vigencia en el área territorial del municipio y su importancia es de primer orden, pues regula todo el ejercicio de la competencia municipal.

- **La función ejecutiva:**

El ejercicio preponderante de esta función, radica en el órgano unipersonal, representativo y ejecutor, llamado presidencia municipal, y cuyo titular es, evidentemente, el Presidente municipal o alcalde.

La expansión de las ciudades, el crecimiento demográfico y sus consecuencias necesidades a satisfacer, han determinado que no sea exclusivamente el alcalde, quien desempeñe las tareas administrativas, por la innegable imposibilidad material y por razones de orden práctico la presidencia cuenta con una organización administrativa interna, cuyos quehaceres se diversifican de acuerdo a ramos concretos. El tamaño de la burocracia municipal, depende en gran medida de factores presupuestarios y de la complejidad de los requerimientos de la población.

El derecho administrativo es el encargado de regular las actividades de esta función; a través de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función. Las funciones ejecutivas del Presidente municipal se pueden clasificar de la siguiente manera:

- **Gubernativas o Políticas:**

- a) Sancionar y publicar los reglamentos.
- b) Representar a la municipalidad.
- c) Presidir e intervenir en los debates del ayuntamiento.
- d) Coordinar las relaciones con las autoridades estatales o federales.
- e) Dictar políticas y normas de observancias generales dentro de la organización burocrática del gobierno municipal.

- f) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones relacionadas con el municipio, tanto estatales, como federales.

- **Estrictamente Administrativas:**

a) Llevar a cabo el control de los servicios públicos, pudiendo delegar esta facultad en alguna otra autoridad.

b) Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento.

c) Nombrar a los empleados municipales.

d) Imponer las sanciones o medidas correctivas a los empleados por incumplimiento en sus labores, indisciplina, o cualquier otra falta cometida en ejercicio de sus tareas.

e) Cuidar de la correcta aplicación de los ingresos y asimismo del ejercicio presupuestal.

f) Llevar el control de los bienes que integran el patrimonio municipal.

g) Informar sobre sus gestiones y actividades.

Estas son a grandes rasgos, las funciones del presidente municipal. Facultades que le son otorgadas por las constituciones locales y principalmente por las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa. Dentro de las funciones ejecutivas no existe la confusión predominante de las otras dos funciones, ya que el órgano ejecutor de las disposiciones municipales otorgadas a través de su competencia, es el presidente municipal o en su defecto el ayuntamiento. El artículo 115 Constitucional fundamenta esta función.

- **La función judicial :**

Es difícil establecer si existe la función judicial a nivel municipal, la constitución no lo fundamenta específicamente. Sin embargo, podríamos referirnos a

la existencia de dicho poder cuando no la estamos equiparando a la actividad de los juzgados municipales, sino cuando aludimos al cometido de imponer sanciones administrativas, por infracciones o faltas a los reglamentos del municipio.

La maestra Rendón nos dice al respecto que "aún cuando en estricto sentido jurídico es incorrecto equiparar una función meramente administrativa - como es la calificación e imposición de sanciones por contravención a los reglamentos municipales-, a la función jurisdiccional, hemos de justificar nuestra postura en el hecho de que el municipio ejercita una función que materialmente es posible considerarla como judicial; ya que para imponer sanciones - sin importar su índole - es absolutamente necesaria la existencia de un tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".⁴⁷

El artículo 21 Constitucional señala que "... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, 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 permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas...". Por lo anterior, el mencionado artículo faculta a las autoridades administrativas y entre ellas, al municipio, imponer sanciones pecuniarias (multas) y privativas de libertad (arresto hasta por 36 horas), sanciones que por su trascendencia deben aplicarse por un órgano imparcial, que de acuerdo a las pruebas, a las circunstancias en que se cometió la infracción y a las condiciones particulares del infractor, sean individualizadas.

Como se ve la función judicial municipal no se encuentra definida. Los Tribunales sancionadores o más comúnmente llamados tribunales calificadores, son lo más cercano a la función judicial sin que se considere oficialmente su desempeño dentro de este rubro. Estos tribunales que ya existen en algunos municipios, generalizando tienen como principales funciones, el conocimiento y sanción de las contravenciones (infracciones) establecidas en los reglamentos municipales, allegándose de las pruebas idóneas para lograr el exacto conocimiento de las infracciones, condiciones de comisión de las mismas y la correspondiente responsabilidad, ordenar la reclusión de quien mereciendo sanción pecuniaria no exhiba el monto de la misma, realizar la calificación de las infracciones cometidas

⁴⁷ RENDON HUERTA. Teresa. Op. cit. p.288

ajustándose a las normas establecidas, amonestar cuando la contravención no merezca pena pecuniaria, ordenar que se expidan los recibos y se envíe a la tesorería municipal el monto de las multas impuestas y delimitar su competencia, turnando a la agencia del ministerio público, los casos que requieran consignación. En síntesis, el juez calificador sanciona las violaciones a los reglamentos municipales, declarando la ilicitud del comportamiento mediante la condena al pago de una cantidad (multa) y/o arresto hasta por 36 horas (art. 21 Const.); o declarando la ilicitud de la actuación del gobernado a través de su liberación de toda responsabilidad.

Así pues, consideramos que las funciones ejecutiva, legislativa y judicial se ven muy limitadas en su ejercicio, sobretodo las últimas dos, ya que, como lo apuntáramos arriba, su condición de funciones de poder se encuentran en discusión sobre su positiva o negativa existencia. Sin embargo, creemos que bien podrían considerárseles como funciones legislativas cuando el ayuntamiento crea los reglamentos; o funciones judiciales cuando los juzgados calificados sancionan las violaciones a dichos reglamentos municipales.

IV.- Administración municipal.

La necesidad de una adecuada administración municipal, se explica por las condiciones tan difíciles con que la mayoría de las sociedades que habitan los municipios se encuentran y consecuentemente, por la pluralidad de aspectos a atender. "No basta querer, es necesario poder", realizar todas las actividades administrativas que conduzcan a esas sociedades a lograr en su entorno un bienestar que les permita desarrollarse en busca de un progreso continuo. Para ello, los principios básicos de la administración tienen especial relieve, pues siempre debieran de tomarse en cuenta al estructurar las metas de la administración municipal, es decir, procurando una correcta planeación, organización, integración, dirección y control.

Agustín Reyes Ponce afirma que administración es "el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social".⁴⁸ Y sigue diciendo que la administración consiste en una serie de pasos dirigidos a "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

⁴⁸ REYES PONCE, Agustín. Administración de Empresas
Ed. Limusa, México, D.F. 15ª ed. p. 26

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

organismo; dirigir, coordinando la operación del grupo y controlar, para confrontar lo logrado contra lo planeado".⁴⁹

Dentro de la Administración Pública pueden concebirse tres importantes ramificaciones que se determinan por la estructura de poder vigente en nuestro país; es así como tenemos: administración pública federal, estatal y municipal - algunos autores se refieren también a la regional-. Naturalmente, la primera engloba a las restantes, pero por sí misma, no salva la necesidad de conocimiento particular de estas últimas. A nosotros nos interesa la municipal.

La administración pública en un sentido amplio significa "todos los procesos de adopción y ejecución de decisiones dentro del terreno gubernamental"⁵⁰. Por administración pública municipal podemos entender que es "el conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tienen como objetivo cumplir o hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta se expresa en las leyes fundamentales del país"⁵¹

El campo de la administración pública municipal se encuentra reducido y absorbido por el nivel federal; es muy limitado la toma de decisiones por parte de los gobiernos municipales. En mucho se debe a que en gran parte de los municipios se carece del suficiente nivel técnico para comprender y aplicar las complejas mecánicas que vienen desde el centro, mecánicas que parten de una realidad, construida ficticiamente, de esquemas uniformes que pretenden ser válidos en cualquier latitud. Podemos decir que en el caso de las comunidades menores no hay duda de que la creciente centralización ha afectado su ámbito de discrecionalidad en forma negativa, esta afectación no sólo comprende el terreno político, sino el jurídico, el sociológico, el cultural, el administrativo, etc. La administración municipal podría definirse de modo general como una organización pública investida de autoridad para decir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que constituye una subdivisión del gobierno estatal.

La diversidad de la gama de municipios no nos permite hablar de una administración uniforme para todos los ayuntamientos, la calidad y carácter de una administración local se encuentra determinada por múltiples factores, entre ellos, por

⁴⁹ *Ibid.*, p.357

⁵⁰ MARTÍN, Roscoe C. Administración Pública. Ed. Herrero Hnos. México, D.F. 1967. p.46

⁵¹ INAP. Colección de Manuales de Admon. y Org. Municipal Coed. INAP y BANDBRAS. México, D.F. 1989 tomo 2. p.20

ejemplo: las tradiciones nacionales y locales, los usos vigentes, las presiones políticas, la influencia y disciplina de los partidos políticos, el control de recursos económicos, las creencias religiosas, la organización social, etc.

En la actualidad, hablar de las administraciones municipales resulta un poco complejo, debido a su diversidad, como lo señalamos en el párrafo anterior; los municipios son tan diferentes ya no de región en región, sino dentro de las mismas entidades federativas; los hay pobres y ricos, los hay desarrollados y otros muy por debajo de las condiciones necesarias para vivir, los hay con problemas políticos y otros con cierta tranquilidad que no desestabiliza a los ayuntamientos, en fin una serie de diferencias que no nos permiten hablar de administraciones uniformes, ya que al fin y al cabo, son desempeñadas por individuos de mayor o menor capacidad, siendo o no los idóneos para manejar compatiblemente los destinos de sus municipios con los fines generales de la nación. ante ello, hablar de las buenas administraciones nos daría un ejemplo a seguir, sin embargo, el señalar las cuestiones negativas de los ayuntamientos de manera general nos permite dar un punto de vista que busque la solución de problemas que nos enfrentamos cotidianamente en nuestros municipios.

Para algunos el corto período de gobierno de los ayuntamientos es otro motivo de la ineficiencia de la administración municipal. Lo que se alega es que en tan poco tiempo es difícil realizar obras de determinada importancia, ya que las autoridades se ven presionadas a terminirlas dentro de su período de gobierno. Resulta difícil emitir una opinión al respecto, ya que no siempre es cuestión de tiempo, sino de aprender a continuar con las obras de los gobiernos anteriores.

En otro punto, creemos que la capacitación de nuestros funcionarios municipales es una prioridad; una capacitación que implique formación y serio compromiso. Además se requieren 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. Dignificar la carrera municipal, siendo el conocimiento de los ámbitos locales un principio buscado hacia una solución de mayor jerarquía en ámbitos mas generales. Los funcionarios municipales carecen de orientación o instrucción administrativa, pues no existen en muchos casos, ni siquiera reglamentos, mucho menos manuales o cualquier otra herramienta administrativa que los auxilie en el cumplimiento de sus labores ordinarias, esto falta en los principales municipios, ahora no se diga en los municipios pequeños y alejados de la sierra o de la huateca por ejemplo.

En el siguiente párrafo queremos englobar lo referente al inciso pasado⁴³ y al propio inciso, en un comentario que se puede aplicar a los dos y si nos vamos más lejos a todo el presente capítulo, pues constituye una realidad de la actualidad municipal. Así pues, es evidente que existe una falta de capacitación de las autoridades municipales. esto se debe, en gran medida, al bajo nivel educativo de las mismas. El 85% de nuestros municipios son rurales, además, el promedio de educación del mexicano, no rebasa el sexto año de primaria. El campo se ha visto marginado, y con ello, también están marginados de la técnica administrativa sus ayuntamientos. Pocos recursos y mal administrados van en detrimento de la comunidad. Una mala técnica administrativa ocasiona un mal manejo de los fondos municipales, así como la elevación de los gastos por administración y la incompetencia en la realización de las obras que necesita la comunidad. Y ni que decir en cuanto a un ayuntamiento que pretende "legislar" en la elaboración de un reglamento, o en la aplicación cabal de una ley en materia "judicial".

Es por ello, que el Gobierno Federal se ve en la necesidad de intervenir, afectando el área de competencia de las autoridades municipales. La ineficiencia administrativa, es tal vez uno de los resultados más palpables de la centralización que padece el país. Sin embargo, el campo, las áreas rurales, no son atrasadas por propia elección. Las áreas rurales, se han sacrificado involuntariamente para propiciar el desarrollo de nuestra industrialización.

Si es la Federación la que ha concentrado los ingresos, así como la capacidad administrativa, es evidente que es ella también la que está mejor capacitada para dirigir el proceso de planeación. Si a esto le sumamos que la mayoría de los municipios carecen tanto de recursos como de capacidad administrativa, entonces comprendemos que así haya ocurrido el fenómeno. Las consecuencias de una economía centralmente planificada, comienzan a dejarse sentir en los otros dos niveles de gobierno (estatal y municipal), que son los que tienen un contacto mas directo con las necesidades de la población, y sin embargo, no participan en el proceso de planificación. Esto se refleja inmediatamente en las comunidades, ya que las inversiones que la federación realiza no responden siempre a las necesidades de la comunidad.

Estos son los resultados de una planeación ajena a las verdaderas necesidades de la comunidad, Para un técnico sentado confortablemente desde sus oficinas de la capital, no es posible comprender el drama que implica una equivocada decisión en materia de inversiones. Así sucede a diario, en toda la República Mexicana, con consecuencias económicas y políticas desastrosas. Si las autoridades

⁴³ V. infra, p.72.

estatales juegan un papel reducido en la planeación nacional y en su propia planeación estatal, no qué decir de la participación de la autoridad municipal. Estos son fenómenos que no pueden darse.

Las ciudades contemporáneas exigen la aplicación de una moderna administración. Los pequeños municipios deben abrirse a la vida moderna. Creemos que la espontaneidad o la improvisación en los programas de gobierno se soportarán cada vez menos; la organización municipal está obligada a trazar para los años próximos, muchos planes, proyectos y programas, buscando la continuidad en las administraciones y basados en una seria previsión con el fin de dar respuesta de manera más rápida a los problemas que surgen, inevitablemente, a diario.

V.- Los servicios públicos municipales.

La importancia de la administración municipal 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 en le 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.

La Constitución en su artículo 115 fracc. III establece la competencia del ente municipal en materia de servicios públicos, creando con ello, una esfera de actuación definida para todos los municipios del país.

El bienestar colectivo depende en gran medida de los servicios públicos o municipales; que consisten, entre otros en: agua potable, limpia, transporte y viabilidad, seguridad, alumbrado, drenaje, pavimentación, bacheo, etc.

En países como el nuestro, dichos servicios dejan mucho que desear, como ejemplo sirva las enormes tragedias acaecidas en Guadalajara y recientemente en Tijuana, B.C.N., la primera por negligencia de los prestadores de servicios y la segunda por fenómeno de la naturaleza.

Además la comunidad merece estar cotidianamente informada sobre el particular. Tiene derecho a saber cual es la situación exacta en que estos servicios se

encuentran, los planes al respecto y si estos se cumplen cabalmente y a tiempo. Los servicios públicos municipales deben de superarse.

Al respecto cabe decir que, por ejemplo, en la ciudad de México las autoridades elaboran programas detallados en la materia que son supervisados por las contralorías de DDF y la nacional (SECOGEF). Sin embargo, de esto no se informa regularmente a la ciudadanía. Fácilmente podría hacerse mediante la publicación periódica de breves cuadros sinópticos sobre los servicios que más interesan a los ciudadanos, en los que se mostrara la situación en que se encuentran, lo que se va hacer al respecto, los elementos con que cuenta, etc.

Lo anterior se traducirá en concientización, apoyo, explicación, cooperación, establecimiento de etapas, evaluación pública, responsabilidad compartida, ejemplo y modelo de superación general, reeducación, establecimiento de metas, comparaciones entre delegaciones, ciudades del interior (municipios y con países similares o no al nuestro).

Tomemos el ejemplo del problema de la contaminación ambiental, situación que desde hace varios años se conoce, pero que tuvo que alcanzar niveles insostenibles para que tanto las autoridades como la ciudadanía tomaran cartas en el asunto. el caso es que a partir del recrudecimiento del problema, el gobierno puso en marcha drásticas medidas y programas para reducir la contaminación (en las cuales la ciudadanía constituyó un agente no sólo informado sino participativo), y empezó a informar regularmente sobre este problema. Se informó sobre el índice metropolitano de calidad del aire y las medidas a tomar y de esta manera la ciudadanía estuvo pendiente y respondió en un mayor grado. Además, el problema de la ciudad de México, sirve de ejemplo para todas las demás ciudades que enfrentan el problema ambiental y para las que aún no lo padecen, una situación de prioridad que no puede permitirse que se desarrolle por ningún motivo. Aunque sabemos que en este rubro, como en otros, la campaña debe ser permanente.

Este esfuerzo conjunto es un ejemplo que comprueba que cuando se unen voluntades, es posible remediar o paliar una situación por grave que sea si a todos nos atañe. ¿Por qué no hacer lo mismo con la diversidad de servicios municipales que son factor determinante en gran medida del bienestar, seguridad y comodidad del ciudadano?.

Analizar los servicios municipales que más afectan a la ciudadanía en general, examinar las acciones de las administraciones municipales encaminadas a su cumplimiento, la función que desempeña todo ciudadano en su mejoramiento y por último fomentar la información regular del estado de las mismas; a fin de que tanto autoridades como ciudadanos asuman un papel más activo y comprometido.

Por ello, creemos que la necesidad y buen funcionamiento de los servicios municipales adquieren cada día más importancia, de tal forma que los ayuntamientos se han convertido en responsables directos de la gestión de tales servicios como una función política significativa. Su accionar debe de estar sustentado o fundado por un Estado de Derecho apoyado por un principio de legalidad en donde la autoridad se ajusta a la norma jurídica establecida; y a la vez en el artículo 16 constitucional donde se consagra el mencionado principio de legalidad de la función pública al garantizar que todo acto de autoridad funde y motive debidamente la causa legal del procedimiento.

En resumen, en el actual Estado de derecho es fundamental que una autoridad, sea administrativa, judicial o la propia legislativa en sus actos, recurra a la observancia de la norma jurídica. La prestación de servicios públicos municipales no es ajena a esta situación porque dicha actividad debe ser reglamentada tanto para que haya precisión en cuanto a los derechos y obligaciones correlativos del prestador y del usuario de los servicios, como para que la actividad del primero que es una autoridad, no se realice irregularmente y más aún, fuera del ámbito de la norma. Dichas normas en las que se debe apoyar la prestación de los servicios públicos es en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en su artículo 115 fracc. II (donde el municipio se le concede la posibilidad de ser sujeto de derechos y obligaciones, es decir, se le concede la personalidad jurídica; y manejan su patrimonio propio) y en su fracc. III antes escrita; en su artículo 116 fracc. IV (posibilidad de realizar convenios estados de la federación con los municipios, para que asuman la presentación de servicios públicos; las Constituciones Políticas de los Estados; leyes orgánicas municipales; bandos de policía y buen gobierno; reglamentos municipales.

a) Concepto y acepciones del servicio público.

La maestra Rendón nos muestra la importancia que tiene la denominación de servicio público al decir lo siguiente "Concepto capital del Derecho Político y del Administrativo es este del servicio público, que ha de satisfacer una

necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la administración pública".⁵³

En los Estados modernos, toda la acción de los poderes públicos se interpreta, en la fase ejecutiva o de acción, como un servicio público, y tanto reviste este carácter la justicia o las aduanas como los ferrocarriles o los rastros de ganado.

Considerando el servicio público en su significación concreta y definida, como función del Estado, tiene las siguientes acepciones:

- Como materia de la actividad del Estado, en cuyo sentido es la expresión corriente y admitida hoy, en el Derecho público, especialmente en el administrativo, para señalar y definir los fines "concretos" y jurídicos del Estado. Con el servicio público, en esta acepción se hace referencia a la gestión de los intereses colectivos, por obra de una actividad administrativa del Estado.

- Como la operación o las operaciones mediante las cuales la actividad administrativa construye el medio idóneo para el desarrollo de sus funciones.

En un servicio público, por tanto, se desarrolla una actividad especial, que puede ser muy bien de profesión u oficio y exigir en el sujeto que la desempeña una aptitud y una preparación dadas; de ahí nace la necesidad del funcionario adscrito al administrativo (funcionario público), el cual reviste carácter administrativo en la medida en que hace de la función del servicio su profesión, y le convierte así en empleado público. Esta actividad del servicio público ha de hallarse, constante u oportunamente, en condiciones de prestar dicho servicio, mediante el desarrollo de su función propia (al público), es decir, a quien, con derecho, lo demande, satisfaciendo de ese modo la necesidad general y justificativa del servicio mismo. El hecho de que el organismo, organización, institución, centros, oficinas que prestan el servicio, forma parte del Estado, le convierte en público, mejor quizá, en dependencia administrativa del Estado.

Como conceptos del servicio público encontramos el de la maestra Fanny Pineda que señala al servicio público como una "institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de

⁵³ RENDON HUERTA, Teresa. *Op.cit.* p.229

carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por las particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público⁵⁴. O el de Hauriou que afirma que el servicio público es "un servicio técnico prestado (por una organización pública) al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública".⁵⁵

Por su parte el INAP dice que los servicios públicos municipales constituyen "un conjunto de actividades técnicas que realiza la administración municipal de manera general, permanente, uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad".⁵⁶

Sin duda, el papel que distingue los servicios públicos es importante, ya que representan la parte más visible del gobierno municipal, en tanto que a través de ellos se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y como responde a las demandas planteadas por la comunidad.

b) Clasificación técnica de los servicios públicos.

En general todo servicio público contiene los elementos siguientes: a) la materia objeto del servicio, o sea el fin de su prestación, b) la gestión del servicio, o sea su prestación concreta a través de personal o funcionarios del servicio; c) los medios económicos y, en general, los medios materiales, como los bienes, las cosas necesarias para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal del servicio.

Los servicios públicos se clasifican en categorías, de acuerdo a diferentes criterios. De toda la pluralidad de clasificaciones existentes, asumiremos la de Jean Dabin⁵⁷ por ser ésta la de mayor precisión y rigor técnico. Este autor encuadra en tres grandes categorías las actividades que reúnen las características del servicio público:

a) Servicios de gobierno propiamente dicho o jurídicos.

⁵⁴ PINEDA, Fanny. *Comp. Dicc. Jurídico Mexicano*.

Ed. Porrúa. México, D.F. 3ª ed. 1989 tomo 4. p.2906.

En similar sentido FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*.

Ed. Porrúa. México. p u SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo* Ed Porrúa

México p.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ INAP. *Op. cit.* tomo 1. p.21

⁵⁷ DABIN, Jean. *Doctrina General del Estado.* págs 77-80.

Obr. cit. por Rendón Huerta p.231

- b) Servicios de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada.
- c) Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales.

Así tenemos que los primeros son los necesarios para el ejercicio de la función gubernamental, que consiste en dar órdenes y hacer reinar el derecho, y que se dividen en legislativos, administrativos y judiciales, los terceros se refieren al aprovisionamiento tanto en personal como en recursos materiales, especialmente patrimoniales y financieros.

De la anterior clasificación derivamos que los servicios públicos municipales, están encuadrados en la segunda categoría; esto es, servicios administrativos de gobierno, que encuentran la base fundamental de su regulación jurídica, en el artículo 115 de la Constitución General del República, cuya fracción III determina:

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Aluminado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y Centrales de Abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Técnicamente la clasificación anterior de los servicios públicos municipales es adecuada, sin embargo, creemos pertinente hacer otra clasificación

más apropiada. Esta nueva clasificación es de acuerdo a las necesidades que satisfacen los ayuntamientos mediante la prestación de cierto tipo de servicios públicos; así pues, estos se pueden clasificar en los que atienden necesidades:

- Prioritarias.
- De desarrollo urbano.
- De seguridad pública.
- Económicas
- De asistencia social.

Las necesidades prioritarias son aquéllas que no pueden dejarse de atender porque son vitales para la comunidad. Los servicios públicos que las atienden son principalmente los de agua potable, energía eléctrica, de salud, de vivienda y de educación.

Las necesidades de desarrollo urbano son atendidas por los servicios públicos de alcantarillado; de banquetas y pavimentación; de alineación y nomenclatura de las calles, de parques y jardines; de vialidad, de transporte urbano, de limpieza, panteones y rastos.

Las necesidades de seguridad pública de una comunidad comprenden la disponibilidad de una convivencia plena dentro de una situación de respeto, tanto en lo individual como en lo colectivo; y, sobre todo, en lo relativo a sus pertenencias que legalmente les correspondan a los miembros de la comunidad. Los servicios públicos que atienden tales necesidades son el de seguridad pública y tránsito; de rehabilitación penal y de bomberos.

Las necesidades económicas son aquéllas que constituyen la base de la vida comercial de la comunidad; el servicio público típico es el de los mercados y centrales de abasto.

Las necesidades de la comunidad en lo relativo a la atención de grupos marginados y minusválidos; ancianos desamparados, así como también niños indigentes y maltratados se atienden mediante el servicio público de la asistencia social.

C) Forma de prestación de los servicios públicos municipales: directa o municipalizada o concesionada.

Los servicios pueden estar a cargo de la administración pública federal, local o municipal, en sus sectores central o paraestatal. Las formas de prestación de los servicios públicos, conforme a los cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva básica son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad.

Entre las modalidades o formas para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos en la esfera municipal, tenemos como generalmente aceptadas en el derecho administrativo mexicano, la forma directa, que recibe también el nombre de municipalización y la concesión. aunque también podemos hablar otras formas de prestación de servicios como lo son los convenios Estado . Municipio; la prestación por parte de organismos descentralizados, empresas paramunicipales, fideicomisos y asociaciones municipales.

La primera, o sea la directa es aquélla en la que la administración municipal asume en forma privativa y excluyente de la participación de los particulares, la prestación de determinados servicios que por su trascendencia, se consideran de interés público. cuando el servicio va a prestarse bajo el régimen directo o de monopolio, encontramos una limitación formal, ya que la prestación en régimen de monopolio procede, previo acuerdo, solamente para aquellos servicios para los que la ley prevé tal posibilidad. Los tres niveles de gobierno pueden adoptar el sistema de prestación directa, en atención a la naturaleza e importancia del servicio. Así por ejemplo, a nivel federal la Constitución en su artículo 28, establece cuáles servicios deben ser prestados exclusivamente por el Estado Federal (acuñación de moneda, correos, petróleo, ferrocarriles, etc.)

Existen servicios que por disposición deberán ser desarrollados en forma directa o municipalizada y sobre las cuales no puede recaer un acto de concesión, como es el servicio de policía y tránsito. Aunque en el Distrito Federal se acaba de concesionar el servicio de grúas (15/1/93), que de alguna manera tiene que ver con el tránsito.

Precisamente la otra forma de prestación de un servicio público es la concesión. En donde, procede la intervención de los particulares a quienes se confía temporalmente, la ejecución del servicio público. Se da cuando la autoridad concede a una persona física o moral (concesionario), la posibilidad de prestar un servicio

público o explotar un bien del Estado, dentro de los límites y condiciones que la ley establezca. En esencia, la concesión hace nacer en el particular un derecho del que no disponía con anterioridad.

El convenio Estado - Municipio es un mecanismo administrativo en virtud del cual el municipio se coordina con la entidad federativa, a fin de transferir total, o parcialmente, la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil atender en forma directa. Esto reglamentado por la fracción IV del artículo 116 Constitucional.

La prestación del servicio público por parte de un organismo descentralizado del municipio se da cuando a iniciativa del ayuntamiento creados (los organismos) por la legislatura del estado, con fin de cumplir una función específica; garantizar la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio; impulsar la investigación científica y/o tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia sociales.

La empresa paramunicipal es una entidad que crea el ayuntamiento por acuerdo de cabildo y, cuando lo disponga la ley, con la aprobación del Congreso del Estado para la prestación de algún servicio. Por su parte los Fideicomisos se constituyen también por acuerdo de cabildo y, cuando la ley lo disponga, con la aprobación del Congreso local; se origina por fondos que son del gobierno municipal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias como pueden ser algunos servicios públicos. Los fondos pueden provenir también del gobierno estatal. En esta figura jurídica participan;

- El ayuntamiento como fideicomitente único.
- Alguna institución crediticia como fiduciario.
- Los habitantes del municipio como fideicomitidos

Por último la asociación municipal se realiza cuando dos o más municipios de una misma entidad federativa se unen con el objeto únicamente para la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos. Esta forma tiene una base constitucional, tanto en el ámbito federal como en el estatal, condicionándola a un acuerdo entre ayuntamientos y sujeta a la ley orgánica municipal.

VI.- Hacienda pública municipal.

La actividad financiera del Estado no sólo tiene significación económica, sino también social y política. En el ámbito comunal, las finanzas han tenido una especial importancia; ya que es posible observar su incidencia en el desarrollo, estancamiento o decadencia del municipio.

El municipio para realizar el cumplimiento de sus finalidades de tipo político, económico y social, tiene que llevar a cabo una serie de actividades de representación política, de prestación de servicios públicos y de promoción del desarrollo económico y social. Para tal efecto, tiene que satisfacer sus propias necesidades de recursos económicos, materiales humanos y técnicos realizando una serie de actividades administrativas que le permitan obtener dichos recursos, organizarlos y aplicarlos eficientemente para el cumplimiento de sus fines.

En ese marco de acción, el gobierno municipal tiene que realizar, en forma particular, la actividad financiera o hacendaria por medio de la cual se va a procurar los recursos necesarios para efectuar los gastos públicos y administrativos, así como a satisfacer las necesidades públicas de su comunidad y al cumplimiento de sus propios fines.

Cuando se dio la reforma del artículo 115 Constitucional en 1983, tratando de reestructurar al municipio, se dieron cambios en lo político en lo administrativo, en lo jurídico y en materia fiscal y financiera, esto último buscando el fortalecimiento de las haciendas municipales. Antes de la reforma, la fracción II de este artículo el bien consignaba la libre administración de la hacienda municipal, conformaba el patrimonio de los municipios únicamente con las contribuciones que determinarían las legislaturas estatales. Ahora estas aportaciones constituyen sólo una parte de su erario.

Ahora adicionalmente, el municipio recaudará las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, así como las participaciones federales y los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios públicos a su cargo. Sin embargo, la aprobación de la ley de ingresos municipal y la revisión de la cuenta pública es facultad de la legislatura local, en tanto que la formulación y aprobación del presupuesto de egresos compete al ámbito municipal.

La observancia de las disposiciones legales que conforman el marco normativo de la hacienda municipal tienen una gran importancia, por lo que resulta significativo establecer que éste lo forman un conjunto de disposiciones constitucionales y legales de orden federal y estatal, así como varias disposiciones constitucionales y legales de orden federal y estatal, así como varias disposiciones reglamentarias aplicables al ámbito municipal. Así pues, encontramos que en el artículo 115 Constitucional, en su fracción IV es donde se encuentran establecidas las facultades y conceptos generales en materia de hacienda municipal que deberán observar los estados y municipios:

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

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

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

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

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

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

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

El marco jurídico de la hacienda municipal se encuentra regulada por la Constitución General, en artículo anteriormente escrito; en las constituciones estatales; en las leyes de hacienda municipal (expedida por cada congreso local de cada entidad federativa); las leyes estatales de deuda pública; las leyes orgánicas municipales; las leyes de ingresos municipales; las leyes de coordinación fiscal (coordina las relaciones fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno); los presupuestos de egresos municipales; los bandos de policía y buen gobierno; otros reglamentos.

El conocimiento de la estructura de la hacienda pública municipal en general se dificultan, precisamente por la heterogeneidad de los municipios y la cambiante legislación en materia fiscal.

a) Diferencias conceptuales de hacienda, fisco y erario.

Es conveniente señalar las diferencias conceptuales de hacienda, fisco y erario público. Aunque, adelantándonos un poco, todos los conceptos aplicables a la actividad financiera, del municipio, nos vienen del derecho romano y aún cuando pueden observarse en ellos sutiles diferencias, hoy en día son usados como sinónimos.

El término hacienda sostiene que deriva del árabe “ckásena”, que significa cámara del tesoro. 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 cual se guardaba el dinero en la época romana. Posteriormente se hizo extensivo a todo saco o bolsa destinada a ese objeto y aún al mismo dinero en esta forma guardado. Adoptando la nomenclatura romana nuestras antiguas leyes 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 con el nombre de fisco, hasta que en tiempos más modernos se han considerado como sinónimos.

De una manera más precisa se puede definir a la hacienda municipal como "el conjunto de bienes patrimoniales y recursos financieros que maneja el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines".⁵⁸ Los elementos que integran la hacienda municipal son, básicamente, de dos tipos:

- Los recursos patrimoniales, integrados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y los rendimientos y/o utilidades que éstos le producen.

- Los recursos financieros integrados por los ingresos fiscales establecidos en la ley, así como los provenientes de créditos o empréstitos concedidos a los ayuntamientos.

La hacienda municipal resulta de una gran importancia económica, ya que la cantidad de bienes patrimoniales y recursos financieros con los que cuente un gobierno municipal, en un momento dado, reflejan las posibilidades de promover y realizar proyectos de desarrollo en los diferentes campos de la economía local, según las características propias de cada municipio, región y entidad federativa.

b) Potestad y competencia tributaria.

"La potestad tributaria llamada también poder tributario, poder fiscal, o poder de imposición, es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones".⁵⁹

El poder tributario puede ser originario o derivado. Es "originario" cuando nace originalmente de la constitución, y por tanto no se recibe de ninguna otra entidad. Tal es el caso de la federación y de los estados de la República: ambos tipos de entidades tienen poder tributario. Es "derivado" cuando la entidad política lo posee porque le ha sido transmitido, a su vez, por otra entidad que tiene poder originario. En México este supuesto es excepcional. "El poder o potestad tributaria es la facultad irrenunciable, indelegable, abstracta y permanente, que legitima a un ente público, para establecer a través de leyes, los hechos imponibles de cuya realización depende el nacimiento de una obligación fiscal".⁶⁰

⁵⁸ INAP, Op.cit. tomo 10 p.14

⁵⁹ DE LA GARZA: Sergio. Def. Financiero Mexicano. Obv. cit. por Rendón p.266

⁶⁰ Idem. p.265

Así pues, creemos que sólo tienen potestad tributaria originaria la Federación y las Entidades Federativas. El municipio carece de poder tributario, tanto originario, como derivado, tomando en consideración que éste no tiene un poder legislativo en estricto sentido, dado que el ayuntamiento como órgano materialmente ⁶¹ (el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales) legislador se circunscribe a expedición de disposiciones reglamentarias. Esto determina que el Estado a través de su legislatura, sea quien establezca, por disposición de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General, las contribuciones que el municipio requiere para cubrir su gasto público que es "el conjunto de recursos financieros que anualmente destina el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines". ⁶² Y que se divide en tres partes ⁶³:

- Gasto corriente: formado por todos aquellos gastos destinados a cubrir el costo directo de la administración pública municipal, tales como servicios personales, compra de recursos materiales y servicios generales de apoyo.

- Gasto de inversión : formado por todos aquellos gastos destinados a obras públicas y construcciones directas, las adquisiciones de bienes para el fomento y conservación, así como inversiones financieras. Estos gastos tienen el propósito de impulsar y sostener el desarrollo económico y social del municipio.

- Deuda pública . formada por todos aquellos gastos destinados a cubrir las amortizaciones del principal, a pagar los intereses que constituyen el servicio de la deuda, y los gastos que genera su administración y control, ya que la deuda pública puede ser interior, exterior o flotante.

Dentro de la competencia municipal en materia financiera, es menester que las autoridades municipales tengan un estricto control del ejercicio del gasto público municipal, dadas las consecuencias económicas del gasto público municipal, dadas las consecuencias económicas, políticas y sociales que trae consigo. El control podríamos definirlo como el conjunto de actividades que se emprenden para medir y examinar los resultados obtenidos de un período, para evaluarlos y decidir las medidas correctivas que sean necesarias. En este sentido, para los ayuntamientos es conveniente llevar un control del gasto, ya que de esa manera se obtiene un máximo

⁶¹ ACOSTA ROMERO, Miguel Op. cit. p.766 y 776
Facultad Reglamentaria del Ejecutivo, amparo en revisión 9,155/45
tomo CXXII, p.283 (... es inexacto que la función legislativa existe reservada de modo exclusivo al Congreso de la Unión ... el ejecutivo realiza materialmente una función legislativa.)

⁶² INAP. Op. cit. tomo 10. p.25

⁶³ Idem. p.25

aprovechamiento de los recursos financieros del municipio, lo cual redundará en mayores y mejores condiciones de vida para sus habitantes, al orientar el gasto hacia las necesidades más apremiadas y, por otro lado, se obtiene una imagen positiva del gobierno municipal al demostrar que existe claridad y honestidad y debida justificación de los gastos, desde que se conciben hasta que se ejecutan.

c) Alcances y límites constitucionales de la potestad tributaria.

Partiendo de las bases que la potestad tributaria, en sentido amplio, es la facultad de la autoridad para imponer los impuestos, decimos que los principios jurídicos de orden general, relacionados con la tributación y establecidos en nuestra Constitución, que deben observarse también a nivel municipal, son los de:

- Legalidad (art. 31 - IV).
- Proporcionalidad y equidad (art. 31 - IV).
- Destino general al gasto público (art. 31 - IV).
- Igualdad y prohibición de leyes privativas (art. 13)
- Prohibición de impuestos que limiten el libre ejercicio del trabajo y de actividades comerciales lícitas (art. 5).
- No retroactividad (art. 14).
- Audiencia (art. 14).
- Derecho de petición (art. 8).
- Confiscación de bienes (art. 22).
- Prohibición de costas judiciales (art. 17).
- Prohibición de exenciones de impuestos y libre competencia (art. 28).
- Extensión del poder fiscal en el espacio (art. 31 - IV)
- Prohibición de aduanas interiores y de restricciones a la libre circulación y tránsito de las mercancías (art. 117 y 73 -IX).
- Anualidad de la ley de ingresos y la permanencia de las leyes reguladoras de las leyes reglamentarias de los diversos tributos (art. 65 - II).

Estos principios jurídicos que acabamos de enunciar tienen un doble carácter : 1) limitaciones a la potestad tributaria que ejercen las legislaturas locales con relación al municipio, es decir, las legislaturas se reservan el derecho para establecer la clase de tributos que deberán regir en los municipios de su entidad, 2) garantías o derechos subjetivos (facultades que tienen los individuos frente a los demás individuos, o bien frente al Estado) para los gobernados, dentro de la municipalidad.

Por otro lado, si bien es cierto que es obligación de los mexicanos, el contribuir para los gastos públicos del municipio en que residan, según lo prescribe el artículo 31 fracc. IV de la Constitución General, también deben establecerse en la ley, y reunir las condiciones de proporcionalidad y equidad.

Desde esta perspectiva, cabe señalar que la legislatura del Estado al dictar leyes tributarias, aplicables en el área municipal, debe hacerlo en ejercicio de un poder que es limitado y circunscrito al respecto incondicional a los principios anotados. Sólo y mediante ese respeto, puede contribuirse al logro del estado de derecho donde las condiciones para lograr una vida civilizada, libre y justa.

Podemos decir que en la actualidad, pese a las reformas constitucionales en que se especifican las fuentes de ingresos comunales, no se puede decir que se ha concedido a los municipios la posibilidad de ejercicio de un poder o potestad tributaria, ni siquiera limitada, menos aún plena.

Es patente que junto a las reformas fiscales a nivel municipal, se hace urgente y necesario, el establecimiento de acciones tendientes a informar y capacitar al cuerpo edilicio y demás funcionarios municipales, pues de nada sirve el manejar mayores ingresos, si no se tiene una adecuada programación, para aplicarlos al gasto público. Dadas las circunstancias anteriores y por otras, es muy difícil que el municipio ejerza plena y totalmente, su competencia tributaria, por lo cual, la misma constitución, la posibilidad de convenir (el municipio) con su correspondiente Entidad Federativa, y que en la mayoría de los municipios así sucede.

Sin embargo, creemos que la hacienda municipal, así como el presupuesto, debe estar elaborado conforme a las necesidades y capacidades financieras y administrativas del gobierno municipal. Por lo que, insistimos, ello debe estar en relación directa con el grado de desarrollo económico, social y urbano que presente cada municipio. Así tenemos que en la mayoría de los municipios existen graves carencias por lo que no se realiza la administración hacendaria como se quisiera, y por otro lado en municipios urbanos y metropolitanos, se utilizan principalmente dos tipos de presupuestos de egresos que permiten a los gobiernos municipales un manejo de los recursos financieros en forma ágil, eficiente y oportuna, de acuerdo a los planes y programas establecidos para el desarrollo municipal.

Por otro lado, podemos decir que significativos avances se dieron cuando la reforma municipal del 115 en 1983, asegura la percepción de todas las

contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y cuando se confía en el ayuntamiento y se le deja a ellos la facultad de aprobar el presupuesto de egresos, siendo éste, uno de los instrumentos de mayor importancia en la administración de la hacienda municipal, ya que por este medio el gobierno municipal dirige y controla el destino y el monto de gasto público durante un periodo determinado, generalmente un año.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Las grandes ideologías han sido el epicentro de tremendos sacudimientos sociales. Las sociedades han estructurado su pensar y obrar a la luz de sus diferentes principios, valores e imágenes sociales. Sin embargo, a diferencia de sus ideadores y militantes pioneros, hoy se tiene la ventaja de conocer cuáles resultados arrojan los laboratorios sociales, entusiasmantes y trágicos, que las ideologías modernas montaron y echaron a andar en estos dos últimos siglos. Por ello, desde la actual estación de la historia humana y nacional, podemos tener una visión más ponderada y tal vez un balance más preciso de los grandes "istmos" modernos que rondaron al mundo.

SEGUNDA.- Después de desastres y desencantos, de luchas entre las propuestas liberalistas de libertad individual y las propuestas socialistas de beneficios colectivo, se han puesto en marcha en los años recientes exploraciones teóricas y políticas en busca del nuevo balance entre la libertad personal y la justicia social, lo privado y lo público, el libre cambio y la necesidad de regulación estatal, la autonomía personal y la solidaridad comunitaria.

TERCERA.- Se sitúa el ejercicio de la libertad de los individuos dentro de la trama de las relaciones y vínculos sociales de sus varias comunidades de vida, de sus diversas organizaciones y, al cabo, en el continente de la comunidad nacional, México. No hay porque suponer que todos los ciudadanos sean altruistas y cooperativos. Pero tampoco creer en la visión mutilada de las personas como profesionales del egoísmo, sin lealtades, compromisos y solidaridades, al contrario, habría que concebir y argumentar que las personas autónomas son corresponsables de la situación y desempeño de sus diferentes comunidades y organizaciones. De éstas reciben formación, reconocimiento y ayuda, y a ellas corresponden con su colaboración en las varias iniciativas comunes de auto-ayuda y de desarrollo y, sobre todo, con la obligación de combatir personal y grupalmente la pobreza y las situaciones de injusticia, desigualdad y abuso. Se recuperan, valoran y apoyan las prácticas comunitarias de nuestras sociedades tradicionales, las variantes formas de cooperación existentes en y entre los grupos sociales, así como las actividades voluntarias y no lucrativas de asistencia y desarrollo social. Generan un Estado estratégicamente regulador y promotor de la economía nacional y activamente involucrado, sin cesar, en todos los frentes de la política social: desde el combate a la pobreza (satisfactores básicos y condiciones de vida digna) hasta el desarrollo del capital humano (educación, salud) y la calidad de vida (infraestructura, cuidado del ambiente).

CUARTA.- De lo anterior. Y como consecuencia a lo largo de la realización de este trabajo de investigación, nos dimos cuenta de infinidad de dificultades que enfrenta la institución municipal, que representan serios obstáculos en el desarrollo de los entes municipales, como lo son:

a) En primer lugar el crecimiento urbano de las ciudades, según ya lo han señalado algunos autores, rompe con muchos de los criterios históricos en relación al municipio y su gobierno, pues ya no es la relación familiar y el caso urbano de una ciudad, sino una serie de polos de habitaciones conurbado, y no sólo esto, sino también áreas de comercio, industria, que se van extendiendo en lo que podríamos llamar de mancha urbana sobre áreas agropecuarias y forestales y la integración de zonas metropolitanas conurbadas en varios municipios. Debe existir la aplicación estricta del derecho urbano, como parte importante en el desarrollo y crecimiento de todos los municipios.

b) La existencia de pequeños municipios que no tienen realmente vida autónoma propia en el más amplio sentido, es uno de los problemas más grandes que confronta nuestro sistema municipal y creo que habrá necesidad de alguna manera, de crear conciencia, tanto a nivel municipal como de entidades federativas, de la necesidad y conveniencia de integrar a los diversos municipios y a sus servicios públicos.

c) Habrá de revisarse a futuro si es conveniente mantener el elevado número de municipios que existen en la mayor parte de las entidades federativas y, si a futuro, se puede programar una labor de fusión de pequeños municipios para que queden entidades municipales verdaderamente autónomas y con vida propia, que puedan prestar todos los servicios municipales y tener una vida comunitaria participativa, eficiente y democrática.

d) En cuanto a la hacienda municipal, se confronta la realidad de que el aumento de recursos provenientes de la reforma constitucional ha planteado algunas cuestiones de diseñar la administración tributaria y presupuestaria y su ampliación para la mayor parte de los municipios.

f) De lo expuesto, considero que la estructura municipal se ampliará sensiblemente como consecuencia de las reformas en aquellos municipios que por su importancia geográfica, política y económica lo requieran, pero que, a menos que en muchas entidades se logre la educación ciudadana para la fusión o asociación de

municipios, la administración pública municipal seguirá siendo ineficaz e insuficiente. Creo que no es posible comparar los grandes municipios urbanos de Guadalajara, Jalisco; Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, del Estado de México; Monterrey, N.L., con los municipios rurales, por ejemplo del Estado de Tlaxcala, Oaxaca o algunos municipios de la Huasteca en los Estados de Veracruz, Hidalgo o San Luis Potosí.

QUINTA.- Cada una de las estrategias señaladas, constituyen una opción en la solución de los problemas que se mencionan, y se hacen con el propósito de construir un municipio moderno, pero sobretodo, pensando que el municipio no puede considerarse ajeno al desarrollo, sino que debe ser actor y promotor del mismo.

SEXTA.- Existen varias hipótesis que pretenden explicar el surgimiento del municipio desde las perspectiva más variadas; hay autores que se refieren a su origen como algo natural, espontáneo y divino. Hay otros que lo analizan como consecuencia de las formas de organización del Estado. Sin embargo, consideramos que el municipio tiene un origen todavía no precisado; creemos que el municipio sólo puede ser estudiado en un tiempo y momento perfectamente ubicados, ya que las circunstancias y valores de la época pueden ser extraordinariamente variadas de un momento a otro.

SEPTIMA.- El origen de la institución municipal en México, se da de la siguiente manera: cuando México se independiza, reconoce las estructuras municipales españolas, pero aún eran estructuras de organización y división territorial extranjeras. Solo cuando estas formas son incluidas dentro de la Constitución como ordenamiento jurídico de un Estado, solo entonces podemos hablar de una legalización y por tanto el mismo municipio se vuelve un municipio mexicano, vigente, reconocido e incluido en el proyecto de gobierno del nuevo Estado. En la actualidad es posible hablar del México, poseedor de municipios mexicanos vigentes; con todas las atribuciones y ámbitos de competencia establecidos en las normas, siendo la de mayor importancia la establecida en el artículo 115 de nuestra Constitución.

OCTAVA.- Se puede conceptualizar al municipio de acuerdo a lo precisado en nuestra Carta Magna; así decimos que el municipio es la organización político - administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la Federación. Dotado de autonomía, personalidad jurídica, patrimonio propio, de un espacio geográfico administrativamente determinado, que tiene una unidad de gobierno llamado

Ayuntamiento de elección popular directa, imperando el principio de no reelección inmediata.

NOVENA.- El marco legal del municipio en nuestro país, se encuentra dado jerárquica y principalmente por el artículo 115 Constitucional, desde 1917 a la fecha, teniendo lugar su más trascendente reforma en 1983. Sin olvidar que dentro del marco legal donde se desenvuelve el municipio, podemos señalar también, las bases normativas que establecen las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

DECIMA.- Creemos firmemente en el desarrollo sostenido de la institución municipal como parte fundamental de la protección a las clases más desprotegidas, la búsqueda de una mejor calidad de vida para todos y por consecuencia una mayor justicia social. Los gobiernos municipales debe pugnar constantemente y como motivo principal de gestión de gobierno, la concretización de la justicia social en todas sus comunidades, en sus colonias, en los pueblos, en las mismas cabeceras municipales. Nuestro más caro anhelo es ver a un municipio fortalecido, siendo la base del desarrollo nacional y principalmente del individuo que habita dentro de ese espacio. Mejorar la calidad de vida de los mexicanos es un propósito que debemos compartir y cumplirlo será el reto más claro para los próximos años. No existen mexicanos flojos y mexicanos trabajadores. Donde si hay diferencia, es en los medios de que unos disponen para realizar su obra. Si el campo está atrasado y con ello sus comunidades, es culpa de todos. Si en las ciudades existen asentamientos sin ningún tipo de servicios, es culpa de todos. No podemos seguir permitiendo que haya mexicanos de primera y de segunda. Todos debemos realizar un gran esfuerzo para igualar las oportunidades. Y entonces sí, con las mismas oportunidades veremos quiénes quieren ser mexicanos de primera y quiénes de segunda.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel.
Teoría General del Derecho Administrativo.
Ed. Porrúa.
México, D.F. 1988.
- BOBBIO, Norbert. MATTEUCCI, Nicola, Co.
ARICO, José, TULA, Jorge, trad.
Diccionario de Política.
Ed. Siglo XXI 5° ed.
México, D.F. 1988.
- BOTTOMORE, T.B.
Introducción a la Sociología.
Ediciones Península. 8° ed.
Barcelona, Esp. 1978
- CHINOY, Ely.
La Sociedad : Una Introducción a la sociología.
Fondo de Cultura Económica.
México, D.F. 1985.
- CORDOVA, Arnaldo.
Sociedad y Estado en el Mundo Moderno.
Ed. Grijalbo.
México, D.F. 1976
- FLORESGOMEZ GONZALEZ, Fernando.
CARVAJAL MORENO, Gustavo. Co.
Nociones de Derecho Positivo Mexicano.
Ed. Porrúa. 23° ed.
México, D.F. 1984.
- HERRERIAS, Armando

Historia del Pensamiento Económico.

Ed. Limusa. 5° reimp.
México, D.F. 1985

H. CONGRESO DE LA UNION
Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos. 1917 - 1990
Ed. T.G. de la N. 1990.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMON. PUBLICA.

Colección de manuales de Administración y
Organización Municipal.
Coed. INAP y BANOBRAS. 11 tomos.
México, D.F. 1989.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.

Diccionario Jurídico Mexicano.
Ed. Porrúa. 4 tomos.
México, D.F. 1989.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS

El Derecho Mexicano hacia la Modernidad.
Ed. Porrúa.
México, D.F. 1991.

LII LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Derechos del Pueblo Mexicano.
"México a través de sus Constituciones."
Talleres Gráficos de la Nación.
México, D.F. 1985.

MARTIN, Roscoe C.

Administración Pública.
Ed. Herrero Hermanos.
México, D.F. 1967.

OCHA CAMPOS, Moisés.

La Reforma Municipal.
Ed. Porrúa. 3° ed.
México, D.F. 1985.

RABASA, Emilio
CABALERO, Gloria. Co.
Mexicano: Esta es tu Constitución.
Ed. T.G. de la N.
México, D.F. 1988

REYES HEROLES, Jesús
El Liberalismo Mexicano. 3 tomos
Fondo de Cultura Económica 3° ed.
México, D.F. 1988

TENA RAMÍREZ, Felipe
Derecho Constitucional Mexicano.
Ed. Porrúa. 19° ed.
México, D. F. 1983.