

321309

13
2ej

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



REFORMA POLITICA DEL MUNICIPIO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
JOSE SAMUEL GARCIA SANCHEZ

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. EMILIO FELICIANO PACHECO RAMIREZ
CED. PROFESIONAL No. 1348936

MEXICO, D.F.

1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

321309



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por las bendiciones que me ha dado.

A mis padres, por la vida que me dieron y el amor que me han entregado.

Al Doctor Mariano Palacios Alcocer, por el estímulo y apoyo invaluable, así como por sus acertados y sabios consejos que he recibido de él.

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN. | II |
| CAPÍTULO I | |
| ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO. | |
| 1.1 Época colonial. | 2 |
| 1.1.1 El Municipio colonial. | 2 |
| 1.1.2 Funcionarios Municipales en la colonia. | 8 |
| 1.1.3 La Hacienda municipal en la colonia. | 10 |
| 1.2 Época Independiente. | 11 |
| 1.3 Época Revolucionaria. | 18 |
| 1.4 Época Actual. | 22 |
| CAPÍTULO II | |
| MUNICIPIO Y ESTADO DE DERECHO. | |
| 2.1 Concepto de Municipio desde el punto de vista teórico, Constitucional y Administrativo. | 31 |
| 2.2 Elementos Constitutivos del municipio. | 34 |
| 2.3 Formas de integración del municipio. | 38 |
| 2.4 Organización y competencia administrativa y Política del municipio. | 40 |
| 2.5 La supremacía constitucional y el derecho municipal Frente al nuevo Estado de Derecho. | |
| 2.6 Estado de Derecho, Política y Municipio. | |

CAPÍTULO III

EL NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

| | | |
|-----|--|----|
| 3.1 | Plataforma política y reestructura municipal. | 59 |
| 3.2 | Artículo 115 Constitucional, prerrogativas de reforma, consideraciones reales. | 60 |
| 3.3 | El municipio como estructura política en el marco actual del sistema de derecho. | 68 |
| 3.4 | Consideraciones legales de derecho comparado del nuevo municipio. | 74 |
| 3.5 | Autonomía, crecimiento y fortalecimiento económico del municipio. | 76 |

CAPÍTULO IV

LA REFORMA POLÍTICA DEL MUNICIPIO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

| | | |
|-----|---|-----|
| 4.1 | Su verdadera libertad. | 86 |
| 4.2 | Crecimiento político, administrativo y económico del municipio. | 87 |
| 4.3 | Reestructura municipal. | 91 |
| 4.4 | Propuesta de reforma al artículo 115 Constitucional. | 95 |
| | CONCLUSIONES. | 98 |
| | BIBLIOGRAFÍA. | 103 |

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto primordial analizar en forma sistemática al municipio en México con miras al siglo XXI, asimismo a la reforma política que su entorno debe afrontar desde diversos puntos de vista.

De peculiar importancia resulta desde mi particular punto de vista estudiar al municipio en cuanto a su reforma política, debido a que considero que en México dicha institución mal lograda ha sufrido un crecimiento excesivo, provocando desgaste económico presupuestal a la Federación, toda vez que a mayor número de municipios mayor presupuestación para cubrir sus necesidades, simplemente de carácter administrativo; de ahí que su análisis se reduzca en esencia a perseguir como objetivo que el municipio en México amerita una reforma política urgente con vistas al umbral del siglo XXI, atendiendo a que hoy en día es necesidad que las Entidades Federativas se constituyan de municipios de calidad, generadores de riqueza en los distintos ordenes sociales con miras al crecimiento económico sostenido de los Estados y no así tan solo de municipios que constituyan tan solo la división territorial de éstos.

Para efecto de llevar a cabo la investigación en cita, hago uso del método científico que me permite partir de un supuesto concreto a fin de probarlo mediante los pasos de los cuales se integra, de igual forma utilizo el método deductivo con el objeto de partir de lo general hasta concretar en mi objetivo particular, que en este caso es la reforma política del municipio en el siglo XXI; independientemente de los métodos mencionados anteriormente, utilizo también el método crítico jurídico con el fin de que a través de él y en forma sana establezca mi opinión con respecto al actual sistema municipal que soporta nuestra actual forma de gobierno, asimismo para efecto de que con apoyo en este proponga propuestas de reforma al artículo 115 de nuestro ordenamiento supremo.

Estimo indispensable poner de manifiesto que los alcances de la presente investigación no pueden ir más allá de una simple perspectiva personal, debido a que el presente análisis al municipio lo haga con miras al umbral del siglo XXI, por ello me limito en decir que el presente trabajo puede servir de apoyo en lo futuro para aquellos que como yo buscan encauzar el cambio con miras al futuro; pero quizás las limitaciones que el presente trabajo contiene son simplemente reflejo de lo que en un futuro necesariamente debe darse, considero que sería satisfactorio que en lo futuro mis propuestas de cambio forjaran decisiones en bien del país y sobre todo en la vida misma de los municipios.

Por ello he dividido el presente trabajo en cuatro capítulos, el primero de ellos referente a los antecedentes históricos del municipio y en el que resalto en forma detallada las ideas que han destacado al municipio como figura misma de la administración pública; por su parte el capítulo segundo titulado el municipio y el estado de derecho, refleja básicamente la institución del municipio con respecto al estado de derecho al que pertenece y sobre todo la supremacía Constitucional de la cual no puede apartarse; de igual forma el capítulo tercero titulado el nuevo régimen político del municipio en México plantea ideas sobresalientes de la política actual en relación al municipio, su crecimiento y fortalecimiento económico; finalmente el capítulo cuarto titulado la reforma política del municipio en el umbral del siglo XXI, aporta ideas personales sobre los cambios que en un futuro el municipio debe afrontar en vísperas al umbral del siglo XXI, sin pasar por alto que las ideas plasmadas en el presente capítulo son tan solo expectativas personales que han surgido en mí como inquietudes a las que debe la presente investigación.

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

1.1 Época Colonial

1.1.1 El Municipio Colonial.

En nuestra sociedad, el municipio encuentra sus raíces con la conquista, surge por la necesidad del agrupamiento social, lo cual posibilita la convivencia y protección humana; desde sus orígenes, se ha caracterizado por la reunión de individuos y familias ligadas entre sí por vínculos de muchos siglos de hábitos ininterrumpidos, asimismo, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, razón por la cual en opinión de tratadistas se dice que dicha institución no puede disolverse ni debilitarse, debido a que su existencia ha tenido profundos cimientos sociales, que se han desarrollado con la influencia del poder público, de la vida común, del disfrute proindiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de él se derivan.

No ha sido una simple circunscripción territorial, con un fin político; sino una sociedad en la que el fin religioso, el científico, el artístico, el económico, y cuanto ha de cumplir el hombre, se ha desarrollado y ha dado medios para su consecución.

La conquista española propició, "para efectos de organización de la vida local, la introducción del municipio como fórmula de dominio y colonización, ya que la fundación del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, en Abril de

1519, le asignó a Cortés la legalidad y legitimidad para emprender la conquista de tierras mexicanas".¹

Desde ese momento, encontramos la combinación de elementos prehispánicos e hispánicos, aunque con una preponderancia de los segundos. No desaparecieron las formas de organización político-administrativas locales, conocidas como los "calpulli" o barrios de los aztecas o mexicas, que tenían una forma de organización política, económica y social integrada por varias familias; el calpulli aunque tenía que tributar tanto al Imperio Azteca como a su Tlatuani, constituía una unidad autónoma que podía reproducirse a sí misma.

El dispositivo local estuvo conformado por los cabildos, que los hubo de españoles y después de indígenas. El cabildo, como organización política de la vida local fue inherente al proceso de conquista, a la política de poblamiento y a la fundación de ciudades, villas, pueblos, de lo que se desprende que los antecedentes del moderno municipio tuvieron en la época colonial su espacio histórico formativo.

De esta manera la organización de la vida local se realizó sobre dos vertientes: una la incorporación de los autóctonos al marco municipal español, mediante su designación para ocupar cargos de alcaldes y regidores, otra, la fundación de ciudades o municipios españoles.

De acuerdo a las ordenanzas de 1525, dictadas por el propio Cortés, se detallaron los principios fundamentales de organización municipal, disponiendo lo siguiente:

¹ José María Velasco Del Castillo, Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano, p. 118.

- En cada villa debían existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal respectivamente, cuatro regidores, un procurador y un escribano.
- Los nombramientos debían hacerse el 1. de Enero de cada año, bajo juramento.
- Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, señalando los lugares donde debía tirarse la basura.
- Se nombraron rescatadores a quienes se les prohibió comprar las mercancías que vinieran a la villa, después de treinta días de haber llegado.
- Se establecieron los días y lugares de matanza de ganado.
- La hortaliza, el pan y el pescado, se debían vender en la plaza pública.
- Los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos debían acudir a misa.
- Mientras se celebraba la misa no debía haber tienda abierta.
- El consejo era el único facultado para dotar tierras para labor, ganado o solar.
- Los dueños de ganado, debían tener fierro para marcar el ganado y registrarlo ante el escribano de la villa.

- Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente.
- El alguacil mayor tenía derecho de asistir al cabildo con voz y voto.

Estas disposiciones expresaron los principios mínimos de organización política y social, de la vida local que, a la postre, se convirtieron en los actuales bandos de policía y buen gobierno.

Para gobernar a la Nueva España y organizar su vida política y judicial, la Corona creó el 13 de Diciembre de 1527 la Audiencia de México presidida por Nuno de Guzmán. Los excesos cometidos por ella originaron que el Monarca lo destituyera y nombrara a Sebastián Ramírez de Funleal, Juan de Salmerón, Francisco Ceynos, Vasco de Quiroga y Alonso Maldonado, cuya conducta al frente de la Segunda Audiencia fue en extremo benéfica para la Colonia.

En el año de 1535 la Corona creó el Virreinato de la Nueva España designando a Don Antonio de Mendoza, como primer Virrey a cuya suprema autoridad debían quedar sujetas todas las autoridades civiles y administrativas.

La vida de los pueblos, villas y ciudades estuvo regida por el ayuntamiento o cabildo municipal, integrado por auténticos representantes de esa localidad y democráticamente elegidos por el pueblo. Por la autenticidad de su procedencia y limpieza, en la elección velaba la comunidad que luchó siempre por hacer respetar ese tradicional derecho.

Felipe II expidió en 1573 las Ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las indias, y luego por una Real Cédula de 1591 convirtió los oficios municipales en cargos vendibles. Solamente se elegía a los alcaldes ordinarios que quedaron encargados de asuntos judiciales.

Los españoles de mayor poder económico controlaron los municipios en la Nueva España. Las facultades de éstos eran escasas. Las poblaciones predominantemente españolas y criollas fueron gobernadas por corregidores y las predominantemente indígenas o mestizas por los alcaldes mayores.

Por disposiciones de Felipe III el 30 de junio de 1620, se estableció la venta de regidurías a las personas capaces y convenientes, beneficiando a los descubridores, pobladores o sus descendientes; así como también en las ciudades y pueblos de españoles eran vendibles y renunciables los cargos de escribanos de cabildo, los de número, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores.

La renuncia del cargo se autorizó en 1581, solo para el primer beneficiario, en 1606 se estableció la perpetuidad del mismo. A diferencia de los cargos del municipio español que eran vendibles, los cargos en los municipios indígenas no.

En relación con la administración del municipio, se derivaban dos categorías de cargos: el de alcalde ordinario, quien gobernaba un municipio cuya cabecera era un pueblo compuesto solo de españoles o de españoles e indios y la junta de caciques o indios nobles que regían un municipio, cuya cabecera era sólo compuesta de indios.

El órgano de gobierno propiamente local era el ayuntamiento, entre sus funciones encontramos: la administración de obras públicas, tales como casas de

cabildo, puentes y caminos, cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, atender del disfrute común de los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes aún en tierras de señorío, después de levantadas las cosechas, administrar el corte y plantación de árboles, los derechos de vender carne y pan, emitir sus ordenanzas que habían de ser mandadas al virrey para su aprobación en el término de dos años, repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos prefiriendo a los regidores, sino tuvieran ya tierras, con la salvedad de que a los indios se les dejaran las de ellos. Por lo tanto las funciones del ayuntamiento eran: justicia, seguridad y policía.

La función de policía se entiende como la de hoy en día. La función de policía implicaba considerar a los hombres, las cosas y sus relaciones como un todo: es decir, como coexisten en un territorio, sus relaciones con la propiedad, lo que producen, lo que intercambian en el mercado, como viven, las enfermedades y accidentes que puedan sobrevenirles. El objeto de la policía era todo lo que rodeaba al hombre, como por ejemplo: la religión, la moral, la salud, la alimentación, seguridad pública, el comercio.

La integración del cuerpo de autoridades y oficiales municipales era de acuerdo a la categoría del centro de población; así, para la legislación indiana se distinguieron tres categorías: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas y villas o lugares.

Las autoridades y oficiales de las primeras estaban integradas con un juez con título de adelantado, alcalde mayor o corregidor y conjuntamente con el regimiento tenían la administración del lugar con dos o tres oficiales de la hacienda real, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de consejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, y dos porteros.

Para las ciudades diocesanas, las autoridades y oficiales eran: ocho regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas o lugares: alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de consejo y un mayordomo.

1.1.2 Funcionarios Municipales en la Colonia:

Alcalde ordinario. Era aquella persona que tenía dignidad de juez en uno o varios pueblos, ya sea por nombramiento del rey o por algún señor a quien su majestad, por real privilegio, le hubiera concedido la facultad de nombrarlos, y ya nombrados por los consejos, ayuntamientos o cabildos que por tolerancia del rey eran nombrados cada año dos personas del mismo pueblo que supiesen leer y escribir. No podían ser electos para este cargo los oficiales reales, los regidores de cabildo, o los deudores de la hacienda real, los que habían desempeñado el cargo, con la excepción de que hubieran pasado dos años, considerando su residencia.

Regidores. Se ocupaban de la administración municipal, hacían cumplir los acuerdos y las ordenanzas locales, las materias más importantes a las que se dedicaban eran: la de policía, reconocimiento de cargos, salud pública, en suma los regidores tenían facultades legislativas y ejecutivas. No podían ser regidores los sordomudos, los religiosos, ni los que tenían tienda o taberna. Una disposición del monarca, en 1530, estableció que se nombraran regidores y alguaciles indígenas para que los indios se integraran a la institución municipal española. El cargo de regidor podía ser compatible con el desempeño de otros en el municipio, así, podían desempeñar otras funciones municipales.

Alférez. Era el portador del estandarte real de las festividades, formaba parte del cabildo con voto, antes de los regidores y por ausencia o muerte del alcalde ordinario, fungía en su lugar.

Alguacil Mayor. Tenía a su cargo la seguridad pública y ejecutaba las órdenes de los encarcelamientos y custodia de los reos confesos o presuntos.

Procurador. Antecedente del síndico: tenía por función defender los derechos y el interés general de las ciudades y villas. Se elegían por periodos anuales o de dos años, sus gastos eran sufragados por la población.

Escribano. Antecedente del secretario municipal y de los notarios; asentaba las actas, acuerdos y discusiones del cabildo en un libro por él autorizado, asimismo suscribía y legalizaba las actas y acuerdos y llevaba un libro donde se asentaban todos los depósitos de la autoridad judicial.

Fiel Ejecutor. Tenía a su cargo el reconocimiento de las pesas y medidas en la compraventa.

Depositario General. Era el administrador del dinero, los edificios públicos, bienes raíces o cualquier otro bien que se encontraba en litigio.

Contador mayor de menores. Fijaba y aseguraba la parte de las herencias que les correspondía, en las sucesiones, a los ciudadanos.

Procurador mayor de pobres. Defendía las causas de los estratos más débiles de la población.

Juez de carros. Controlaba que los carros de basura y sus caballos se encontraran en buen estado y aseguraban el puntual pago de los basureros.

Juez de coliseo. Cuidaba el buen estado del teatro municipal.

Estos oficiales existieron en las ciudades o municipios con mayor población, por lo que no se pueden generalizar estos cargos para todos los municipios.

1.1.3. La Hacienda Municipal en la Colonia.

Ante las funciones y atribuciones que tenía el municipio en relación a la vida local, necesitaban de recursos económicos y financieros para solventar los gastos de administración y gestión, y los bienes se dividían en dos clases: los comunes y los propios. Los primeros eran bienes de disfrute en comunidad por los vecinos, tales como las fuentes y plazas donde se realizaba las ferias y los mercados, los lugares de reunión del ayuntamiento, los arenales de las riberas de los ríos y los montes, así como también, los lugares que eran otorgados para el bien comunal. Estos bienes se constituyeron en una forma de distribución de la riqueza.

Los propios eran bienes rústicos o urbanos que se arrendaban o administraban directamente por el municipio dedicando sus productos a los gastos para que los vecinos no tuvieran que pagar gravamen alguno o para que solo contribuyeran para cubrir el déficit restante. El arrendamiento de bienes propios se hacía en remate público al mejor postor y cada año se debía rendir cuenta de ingresos y egresos en el fondo de propios.

El municipio colonial era una institución que fue regulada por las ordenanzas de Cortés, como las ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las indias.

En la hacienda municipal destacan dos instituciones económicas muy importantes: Las Alhóndigas o Bodegas y las Pósitos.

Las Alhóndigas, eran almacenes o bodegas que estaban a cargo de las municipalidades que servían para la guarda de productos agrícolas, así como para efectuar ventas al mayoreo de dicho producto.

Los Pósitos. "Eran fondos del erario municipal con los cuales se compraban diversos productos como semillas, frutas, verduras para su reventa y con la utilidad o rendimiento de estas se formaba un pósito (capital) para atender las urgencias de la municipalidad".²

1.2 Época Independiente.

En ella terminan tres siglos de coloniaje, detrás, la fusión de dos culturas con organizaciones políticas diferentes; donde las formas de organización indígenas no desaparecieron del todo y no se arraigaron en lo fundamental, hispanas en estrecha relación con la vida de las comunidades.

En 1810 se inicia el movimiento libertario y el primer acto jurídico de Don Miguel Hidalgo fue el 17 de Septiembre de 1810 fecha que se instituye un cabildo en

² Gustavo Martínez Cabañas, La Administración estatal y municipal de México, p. 81.

San Miguel el Grande (hoy San Miguel de Allende) con el carácter de primer ayuntamiento libre en México.

La Constitución de Cádiz tuvo capital importancia para nuestra materia, puesto que en ella se determinaron por primera vez a rango Constitucional, disposiciones para los municipios. En la Constitución de Apatzingan de 1814, se menciona que en los pueblos, villas y ciudades continuaran respectivamente los gobernadores, los ayuntamientos y demás empleos, y en su artículo 211 aparece una declaración genérica en el sentido de que las divisiones territoriales, así como las autoridades seguirán en vigor hasta que no fueran derogadas.

Más tarde aparece el llamado Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en 1822, de Agustín de Iturbide. Por medio de este cuerpo jurídico se reconoció la existencia de las provincias, se les dio vida con rango autónomo y se fijaron las bases para las municipalidades.

En este reglamento se establece el número de alcaldes y síndicos según el número de habitantes: artículo 24, establece que las elecciones para ayuntamientos para el año de 1823 se harían con arreglo a un decreto anterior de la Junta Nacional Instituyente. Por su parte los artículos 91 a 94 regulan las funciones de los jefes políticos y de los alcaldes, regidores y síndicos, elegidos a su pluralidad de su vecindario.

En el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, en su artículo segundo nos señala: *Los ciudadanos deben de elegir a los individuos del cuerpo legislativo o congreso nacional del senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos.*

Le elección no será por ahora directa. Se hará por medio de electores en la forma que prescribe la ley.

Las bases son: para el cuerpo legislativo un individuo por cada 60, 000 almas. Para el senado tres individuos propuestos por cada junta electoral de provincia.

Para los congresos provinciales 13 en las provincias de menos de 100,000 almas, 15 en las demás de 100,000, 17 en las demás de un millón. Para los ayuntamientos un alcalde, dos regidores y un síndico, en los pueblos de menos de 1,000 almas; dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos, en los demás de 6,000, dos alcaldes, ocho regidores y dos síndicos, en los demás de 16,000; tres alcaldes, diez regidores y dos síndicos, en los demás de 24,000; cuatro alcaldes, doce regidores y dos síndicos, en los demás de 40, 000 cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos, en los demás de 60, 000.”³

Ni en el Acta Constitutiva ni en la Constitución de 1824 se hace mención alguna a los municipios. La Sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en los tiempos del gobierno centralista, disponía que los ayuntamientos fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de los departamentos; en los lugares en los que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4000 habitantes y en los pueblos en que existían 8000. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por los gobernadores y juntas gubernamentales, sin que excedieran los síndicos de 6 y los regidores de 12, respectivamente. Los ayuntamientos fueron reglamentados por la ley del 20 de marzo de 1837, la cual

³ Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, p. 147.

colocaba a los alcaldes en el grado inferior de la cadena que a través de subprefectos, prefectos y gobernadores llegaba hasta el Presidente de la República.

Las bases de organización política de la República Mexicana, elaboradas por la Junta Nacional Gubernamental, convocada por Santa Anna en 1843, hicieron más dependientes a los ayuntamientos en relación a las juntas, por la razón de que éstas tenían la facultad de establecer corporaciones y nombrar funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía municipal.

Con el Plan de Ayutla en 1854 y al concluirse la dictadura del General Antonio López de Santa Anna se inició la etapa histórica conocida como la Reforma, que se prolongó hasta la restauración de la República.

El Estatuto Orgánico Provisional, expedido por Ignacio Comonfort en 1856, colocó a los municipios directamente bajo la autoridad de los gobernadores. La Constitución Política de 1857, marginalmente mencionó al municipio en relación a la contribución a los gastos municipales y a la inscripción al padrón municipal.

El artículo 109 de la Constitución de 1857 es el antecedente del artículo 115 de nuestra actual Constitución.

Surge también, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 de Maximiliano de Habsburgo, y que en sus artículos 28, 29,33,37,38,39, 40, 41, y 44 reglamento cuestiones municipales; reglamento también, lo referente a las facultades municipales, la elección popular y directa de los municipios; la administración municipal; reglamento la facultad de los alcaldes y comisarios municipales.⁴

⁴ Idem.

En la época del Porfiriato se encuentran interesantes modificaciones en materia municipal.

En 1871 expide Porfirio Díaz el Plan de la Noria y levanta en plataforma política la no reelección. Posteriormente en el Plan de Tuxtepec habla también de cuestiones municipales; maneja como ideología la libertad municipal, sin embargo, termina por fortalecer y vigorizar la figura de los jefes políticos en contra de los municipios. Con Porfirio Díaz se inicia la modernización del país ya que lo dota de una nueva estructura administrativa, pero el Presidente hace un esquema cerrado del ejercicio del poder político.

Surge la renovación de ayuntamiento que era un acto solemne; de acuerdo a la ley del 14 de diciembre de 1871 del Estado de México se describe el acto de la siguiente manera: El día primero de cada año a las 9 de la mañana en cada municipio se reunirán en sala de cabildo el ayuntamiento que finaliza y el elegido, aquél tomará a éste la protesta pero antes de prestarla, los miembros del nuevo ayuntamiento deberán presentar sus credenciales las cuales serán expedidas por el consejo de distrito respectivo.

Durante el acto de la protesta todos los concejales deben permanecer de pie, a excepción del funcionario que la toma. Concluido el acto del que se levantará acta separada y que firmarán ambos ayuntamientos, el nuevo tomará posesión en la forma siguiente: El presidente entrante tomará asiento en el centro, a su diestra el presidente y regidores salientes, y a su izquierda los regidores entrantes en el orden que les corresponda. Cuando el acto fuere presidido por el ciudadano gobernador, sus secretario general o por el jefe político, corresponde a ellos siempre como lugar preferente el del centro.

El presidente del ayuntamiento que entrega concluido el acto de protesta, dará cuenta al nuevo ayuntamiento con una memoria que, asociado el síndico, habrá formado por escrito con anterioridad, en la que se harán constar todos y cada uno de los trabajos ejecutados durante su administración, en cada uno de sus diversos ramos, emitiendo su opinión acerca de los negocios no concluidos o en proyecto y que demanden especial eficacia por su importancia para que el nuevo ayuntamiento pueda proceder con mejor acierto en beneficio de la municipalidad.

Terminando este acto el presidente saliente entregará al entrante por riguroso inventario, el archivo, muebles, útiles y enseres que correspondan y sean de la propiedad del mismo ayuntamiento, lo cual se hará constar en acta de renovación, la que firmarán ambos ayuntamientos y de esta acta, como de las anteriores y de la memoria, se sacarán copias certificadas que se remitirán a la jefatura política que corresponda, con un oficio en el que el presidente participe que el ayuntamiento ha quedado instalado conforme a la ley, aún cuando el mismo jefe político haya presenciado el acto.

Con respecto a los cabildos se debe entender como el acto de reunión de los concejales municipales, éstos tenían normas que era menester que respetaran, entre las cuales se pueden mencionar: la obligatoriedad de celebrar el cabildo por lo menos una vez a la semana; su objeto era tratar los varios e importantes ramos municipales para su propia conservación, buen orden y progreso por lo que se requería la asistencia de todos los concejales, fueran éstos ordinarios, extraordinarios o secretos. Las sesiones duraban todo el tiempo necesario para ventilar los asuntos y se prohibía, estrictamente, abandonar la sesión; la votación se hacía ordenadamente, sin alterar la

voz, ni producir palabras disonantes *que tanto mal dicen de una corporación verdaderamente honorable.*

Los acuerdos de cabildo podían ser revocables siempre y cuando se contara con la presencia de los miembros de éste que lo aprobaran, a menos que fuera un caso de urgencia o de causa justa y no fuese en perjuicio de un tercero por derecho adquirido por contrato.

Se disponía también que los asuntos de cabildo, que a juicio del síndico o de cualquier regidor necesitarán estudio para resolverlos mejor, se les diera el tiempo necesario para el análisis, siempre y cuando el asunto se tramitara en la tercera convocatoria de cabildo.

Se permitía que cualquiera de los concejales variará su voto, pero sin levantarse de su asiento, pues si se hubiera parado, no podía variar su voto. Se detallaban las formas que debían observarse en las sesiones de cabildo abierto, público, ordinario y extraordinario, por lo que podemos deducir que todo estaba reglamentado.

Algunas prohibiciones de los ayuntamientos son las siguientes:

- Instaurar litigio si no era con licencia del gobierno.
- Prestar a persona o corporación, valor alguno, muebles o cualquier otro objeto que fuera del municipio.
- No podían hacer donativos de los propios o arbitrios.

- No podían conceder licencia a los empleados por más de un mes, sin permiso del gobierno.

De acuerdo con estas atribuciones y prohibiciones el municipio decimonónico era de carácter administrativo; si esto era así en el terreno de la práctica, en el ámbito teórico liberal se sostenía la misma tesis. A manera de ejemplo reproducimos el pensamiento de José María del Castillo Velasco:

“Al gobierno corresponde todo lo relativo al interés nacional, todo cuanto abraza la esfera del derecho común: a los ayuntamientos pertenece la gestión de los intereses vecinales, el régimen puramente vecinal”.⁵

Es así como el siglo XX hace su entrada con este panorama en el que la autonomía municipal está totalmente cerrada, nulificada. Empieza a manifestarse la inquietud y el descontento general, los revolucionarios se lanzan a la lucha y, caso curioso en los movimientos revolucionarios siempre se hizo valer la libertad municipal.

1.3 Época Revolucionaria.

En virtud de la existencia de los jefes políticos que habían mermado la libertad municipal y ante la teoría porfiriana de que fuesen simple y llanamente instancias administrativas, surgen pronunciamientos a favor de la libertad municipal. En el Programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano, publicado en 1906, se sostenía la necesidad de suprimir a los jefes políticos, reorganizar los municipios

⁵ Gustavo Martínez Cabafias, op. cit., p. 87.

desaparecidos, robustecer el poder municipal; en este mismo sentido se manifestó el Partido Democrático, encabezado por el hijo de Benito Juárez en el año de 1909.

Asimismo, en el Plan de San Luis Potosí de Francisco I. Madero del 5 de Octubre de 1910, se destacó la necesidad de recobrar la libertad y la no reelección de las autoridades municipales.

En el seno mismo del movimiento revolucionario, se pudo observar que la libertad del gobierno local era una cuestión nacional, de esa manera el Plan de Ayala se manifestó por alcanzar la independencia de los municipios procurándoles una amplia libertad de acción que les permitiera atender eficazmente a los intereses comunales y los preservara de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y estatal.

En el Pacto de la Empacadora del 25 de Noviembre de 1912, pronunciado por Orozco, se destacaba que la revolución haría efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos, no era casual entonces que Carranza abrazara este movimiento, así en las adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de Diciembre de 1914, se expresaba que era necesario el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional, 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.

El mismo Carranza en su proyecto de Constitución en el año de 1916 se refería a los municipios en los siguientes términos: es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política la vida municipal, sino que también le dará

independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral, que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitieran cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

El proyecto original del artículo 115 de Carranza decía a la letra: los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

La Comisión del Constituyente la adicionó en los términos siguientes: artículo 115 los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme las tres bases siguientes:

- 1.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- 2.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la legislatura local.

3.- Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio.

Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia en los términos que establezcan las leyes. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Las discusiones en torno a la libertad municipal, su capacidad económica y la resolución sobre conflictos de competencia fueron altamente debatidos, finalmente el artículo 115 se redactó de la manera siguiente: los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: 1.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado. 2.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales y 3.- Los municipios eran investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El artículo fue aprobado con 88 votos a favor y 62 en contra, lo que demuestra la inconformidad de varios diputados en relación a que se le asignó una libertad política, económica y administrativa incompleta.

Los diputados constituyentes de Querétaro en este asunto, acertaron concebir al municipio libre como primera escuela de la democracia. Tuvieron conciencia, como sostuvo ante la asamblea el Licenciado Fernando Lizardi, que, *el municipio es la expresión política de la libertad individual y la base de nuestras instituciones sociales.*

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 tiene contacto inmediato; por eso el texto de este artículo ordena que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el estado y este.

1.4 Época Actual

Siguiendo la historia constitucional del municipio mexicano, encontramos las sucesivas reformas constitucionales a este artículo desde su promulgación en 1917, en la parte referente al municipio buscaron desarrollar la doctrina del municipio libre en sus implicaciones políticas y administrativas.

Las limitaciones de contenido del artículo 115 fueron motivo de varias iniciativas para su reforma, por lo que en octubre de 1922 la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana demandó lo siguiente:

- Municipios no menores de 5,000 habitantes.

- Elección directa del voto secreto sin intervención de los estados y la federación.

- Reunión de un congreso nacional de ayuntamientos en la capital de la República para resolver conflictos sobre la validez de elecciones municipales.

- Mayor participación y fuentes de ingresos propios de los municipios.
- Prohibición de los gobiernos municipales de desempeñar función alguna en las elecciones de poderes y funcionarios del estado y de la federación.

El 30 de noviembre de 1924, el Diputado J. T. Luna Enríquez presentó la iniciativa, conteniendo los siguientes puntos:

- Supresión de impuestos municipales y formación de su hacienda por los productos de bienes propios, aumentando un tanto por ciento de las rentas públicas recaudadas en cada municipio.

- Prohibición de suspender a los miembros de ayuntamientos, sin procedimiento de gran jurado.

El artículo 115 ha tenido algunas reformas o adiciones que son:

El 20 de agosto de 1928 se modificó la fracción III en cuanto al número de representantes en las legislaturas locales. Originalmente sólo eran 15 diputados, con la reforma se establecieron 7, 9 y 11, atendiendo según fuera el número de habitantes.

El 29 de Abril de 1933 se adicionó la fracción I incluyendo el principio de no reelección relativa.

El 22 de diciembre de 1933, los Diputados Manuel M. Moreno, Gilberto Fabila, Eugenio Méndez y otros, propusieron que los ayuntamientos tuvieran mayor libertad para su elección, sin la intervención del gobierno del Estado.

Los Diputados Antonio Malles Navarro, Rufino Salgado, entre otros, el 26 de noviembre de 1936 presentaron la idea de que los miembros de los ayuntamientos debían ser inviolables, no podían ser acusados más que por traición a la patria o delitos graves del orden común y sus responsabilidades debían ser exigidas por la autoridad competente después de concluir sus funciones.

El 12 de febrero de 1947 fue una reforma importante que marcó precedentes: Se otorgó el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales. Por primera vez se incluye un derecho de la mujer en materia política. Posteriormente este párrafo se adicionó al artículo 34 otorgándole plena ciudadanía a la mujer.

El 1 de octubre de 1959, los Diputados Emilio Sánchez Piedras, Arturo Llorente, Manuel Yañez Ruiz, entre otros, propusieron que la duración de las autoridades municipales fuera de tres años, que hubiera una restricción de 5,000 habitantes para crear nuevos municipios, que existiera la posibilidad de fusión de los municipios para la presentación de servicios públicos, que se establecieran normas para la privación de los cargos municipales, que hubiera aumento en el espacio hacendario del municipio y se concedieran facultades al Congreso de la Unión para establecer un régimen de cooperación al que pudieran acogerse los municipios carentes de recursos.

El 27 de noviembre de 1964, la fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista, encabezada por Vicente Lombardo Toledano, proponía la prohibición de las legislaturas y gobernadores para calificar las elecciones municipales y que esta atribución correspondiera a una comisión electoral municipal, la integración pluripartidista del ayuntamiento, que en los municipios indígenas la elecciones fueran

mediante plebiscito, que la designación del Presidente municipal debía recaer en los regidores, así como también en los funcionarios y jueces, la duración de tres años del ayuntamiento sin poder ser reelectos; los derechos de los ciudadanos a presentar iniciativas para mejorar la administración de los servicios públicos, el reconocimiento a los ciudadanos para revocar el mandato de las autoridades municipales, la obligación del ayuntamiento de presentar un programa de gobierno, la homogeneización territorial de los municipios y la ampliación de la hacienda municipal.

El 28 de diciembre de 1970, la fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional, propuso: la representación de las minorías en los ayuntamientos, el otorgamiento de facultades a los municipios para aprobar sus estatutos, reglamentos de policía y buen gobierno, la revocación del ayuntamiento sólo por sentencia judicial, la ampliación del espacio hacendario municipal, más facultades a los municipios para adquirir y administrar bienes inmuebles, reconocer los derechos de los ayuntamientos para presentar iniciativas de ley, y el establecimiento de una ley de responsabilidad para las autoridades federales y estatales que atenten contra la autonomía municipal.

El 6 de febrero de 1976 se adicionaron las fracciones IV y V del 115 hasta antes del 83 para hacerlo congruente con el artículo 27 en materia de hacimientos humanos y conurbación.

El 6 de diciembre de 1977 se adicionó un párrafo a la fracción II para adecuarlo a la llamada Reforma Política, y se introdujo al sistema de diputados de minoría en el sistema de legislaturas locales, y la representación proporcional en los

ayuntamientos con población mayor de 300 mil habitantes o más habitantes. Tendrían regidores de minoría.

Los diputados Luis O. Porte Petit Moreno, David Jiménez González y Miguel Angel Camposeco, el 17 de diciembre de 1981 sometieron la iniciativa en donde detallan la formación de la hacienda municipal con el propósito de lograr la autonomía económica del municipio.

El 3 de febrero de 1983 cambió sustancialmente el contenido estructural. En materia política se repiten los principios que ya se tenían; autonomía municipal; no autoridades intermedias entre los Estados y los Municipios. Se estableció un procedimiento general para la desaparición, revocación del mandato de algunos de sus miembros; se estableció el principio de la representación proporcional, es decir, se quitó lo de 300 mil habitantes. En materia hacendaria, la reforma de 83 estableció un catálogo de las contribuciones que correspondían a los ayuntamientos, se dejó como área exclusiva de los ayuntamientos los impuestos que tuvieran que ver con materia inmobiliaria. En materia administrativa se definió el campo competencial de los municipios, señalando dichos renglones de competencia sobre todo, por los que se refiere a servicios públicos. Se definieron las facultades legislativas y materiales de los municipios. Se señalaron los derechos básicos de los trabajadores libres al servicio del municipio.

El 17 de marzo de 1987 se suprimieron las fracciones IX y X quedando con VIII. Se dejó en el artículo exclusivamente la materia municipal y lo que no tenía que ver con ello pasó al artículo 116.

Este recuento de las iniciativas que no prosperaron, dan cuenta de las enormes lagunas dejadas por el artículo 115 y que al quedar los municipios bajo el tutelaje de los congresos locales, la mayoría de las veces limitaron el espíritu de lograr una verdadera libertad municipal.

El municipio ha estado al margen del proceso de institucionalización revolucionaria, porque no cabía en él. ¿Alguna vez se pensó en el municipio como punto de partida del proyecto nacional? Evidentemente que no, de esa forma la administración pública federal fue cubriendo todos los resquicios de la sociedad, dejando a la administración municipal un que hacer casi nulo, por lo tanto se anquilosó.

Los Constituyentes ordinario y permanente, siempre han tenido preocupación por el municipio y por ello han hablado del municipio en otros artículos que son los siguientes:

Artículo 3, párrafo 1 fracción IX. En el que se establece la obligación del Estado de impartir educación pública en sus tres niveles Federación, Estados y Municipios. Hay una coordinación entre los niveles. Esto por cuanto hace al párrafo primero, por lo que se refiere a la fracción IX la disposición es que la educación se impartirá en los términos que el Congreso de la Unión determine, en base a la Ley Federal de Educación.

Artículo 5, párrafo 4. Se establece la obligatoriedad del desempeño de las cargas concejiles y el de jurados (recordemos que el consejo municipal es una reminiscencia de la Constitución de 1857 que era una Constitución liberal). A

principios de siglo eran honorarios por lo que no eran muy apetecibles, era una verdadera obligación ciudadana ocuparlos.

Artículo 16, párrafo 2. Habla de las visitas domiciliarias por parte de las autoridades administrativas del municipio.

Artículo 21, segunda parte del primer párrafo. Trata de las sanciones que pueden imponer las autoridades administrativas. Se modificó para quitar el arresto establecido anteriormente.

Artículo 27, párrafo 2 fracción VI. Se define al municipio con plena capacidad para tener en propiedad los bienes inmuebles que le sean necesarios para sus funciones que le sean propias para su desarrollo, así como para intervenir en la planeación y desarrollo de la misma.

Artículo 36. Concomitante con el artículo 5 que establece la obligación de inscribirse al padrón electoral o catastro (este último término es una reminiscencia del siglo pasado, en el que se hablaba de catastro de habitantes). Actualmente es una patente de quien se dedica a la ganadería. Fracción V obligación de desempeñar cargos concejiles electorales y de jurados.

Artículo 41, párrafo final. Nacimiento de los partidos políticos en el sentido de que tendrán derecho a participar en las elecciones municipales. Los partidos políticos pueden concebirse a nivel estatal pero no municipal, ni regional; pueden existir pero no los hay.

Artículo 73, fracción XXV. Facultad en materia de educación y distribución entre federación, estado y municipios, ley federal de educación.

Artículo 73 fracciones XIX y XXIX. Tiene facultad para legislar en materia de asentamientos humanos, planeación y urbanismo (se expide la ley de asentamientos humanos y se establece la coordinación entre Federación, Estados y Municipios).

Artículo 108 parte final. Establece la obligación para que en las legislaturas locales se precisen las cargas estatales y municipales afectos a la responsabilidad de los servicios públicos. Es de reciente reforma.

Artículo 117. Párrafo segundo, fracción VIII. Establece la prohibición para Estados y Municipios de contraer empréstitos que no estén dedicados a inversiones públicas productivas.

Artículo 130. Establece la obligación a las autoridades municipales de llevar registro de los cambios o apertura de los templos y de los ministros. Llevará un libro de registro de todos los cultos, se establece una sanción de destitución para la autoridad municipal que no cumpla con esta obligación.

Lo importante de las reformas del constituyente ordinario de 17 es que estableció al municipio un nivel de gobierno y no lo concibió como una mera descentralización regional.

Nuestro derecho constitucional es el mejor argumento para rebatir la teoría de la descentralización. Las reformas establecieron al municipio como un nivel de gobierno y desde entonces el Estado mexicano se manifiesta siempre en tres niveles de gobierno que son: Federación, Estados y Municipios.

CAPÍTULO II

MUNICIPIO Y ESTADO DE DERECHO

2.1 Concepto de Municipio desde el punto de vista teórico, Constitucional y Administrativo.

Punto de vista teórico

La palabra Municipio es de origen romano, etimológicamente deriva del vocablo latino municipium, cuyas raíces son, munis que significa carga y civitas que significa ciudad, que en sentido figurado significa “trabajo de la ciudad”.⁶

Adolfo Posada define al municipio como “el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de vecindad”.⁷

Felipe Tena Ramírez lo define como “la institución que tiene en nuestros gastos el origen democrático más puro”.⁸

Andrés Serra Rojas dice que Manuel Ulloa Ortiz define al municipio como “una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia la esfera de la vida doméstica que sin articular por ello de la intimidad del hogar, son sin embargo una prolongación de este mismo lugar”.⁹

⁶ Máximo Gámiz Parral, Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas, p. 317

⁷ Adolfo Posada, El régimen municipal de la ciudad moderna, p. 11

⁸ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, p. 153

⁹ Manuel Ulloa Ortiz, cit. pos. Andrés Serra Rojas, Derecho Constitucional, p. 590

Moisés Ochoa Campos en su obra La Reforma Municipal dice que el municipio “es un efecto de sociabilidad como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad siendo por excelencia la forma de agrupación local”.¹⁰

Adolfo Villafane, autor argentino, en su obra La República representativa municipal, dice que el Derecho Municipal “es la rama científicamente autónoma del Derecho Público que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales de las localidades y que guarda estrecho contacto con el Derecho Administrativo, con el Derecho Fiscal, Derecho Rural con la historia de las instituciones y con la ciencia del urbanismo”.¹¹

Martingnac nos dice que: “El Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del municipio, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la ley, procedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven”.¹²

Miguel de la Madrid Hurtado dice: “El Municipio es una sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa... activamente participativa (que) puede asumir la

¹⁰ Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal, p. 28

¹¹ Adolfo Villafane, La República Representativa Municipal, p. 108

¹² Mario Sánchez Colín, El Municipio Libre, p. 19

conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral”.¹³

Desde el punto de vista Constitucional

El Municipio, cuyo fundamento jurídico es el artículo 115 Constitucional, considera a éste como la base de la división territorial y de organización política administrativa de un Estado, me pregunto ¿Acaso la división territorial de un Estado entre más estrecha sea, mayor fortalecimiento del Municipio permite? ¿La gran dimensión en el número de Municipios de un Estado, le permite ser económicamente más fuerte? ¿Debe existir una mejor organización en cuanto al número de Municipios de un Estado, a grado de incorporar unos a otros para que en realidad haya fortalecimiento?. ¿La organización política administrativa del Estado, garantiza que quienes impulsan con tal carácter al municipio, sean quienes fundamentalmente gobiernen?, es indudable que los cuestionamientos que me planteo, resulten o sean motivo de constantes críticas u opiniones encontradas, sin embargo, desde el plano Constitucional el municipio es la base de la división territorial de un Estado, quizá el aspecto constitucional le falte indicar para qué, ya que truncada esta idea puede considerarse tan sólo un mero simbolismo para el Estado, cosa distinta sería si era para que se tomara como algo obligatorio, que en realidad permitiera el fortalecimiento de la división territorial pero adecuadamente.

La base legal del Municipio la encontramos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala:

¹³ Miguel de la Madrid Hurtado, El Municipio, p. 34

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

Desde el punto de vista administrativo

El municipio indica los marcos globales de la administración municipal y su descentralización así como, las normas que lo regulan, por ello resulta importante definirlo desde el punto de vista administrativo.

Gabino Fraga lo define: "El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".¹⁴

2.2 Elementos constitutivos del Municipio

Para entender el municipio en México, manifiesta Rafael Loret de Mola, es necesario aglutinar los siguientes elementos:

- Población.
- Territorio.
- Gobierno.
- Autarquía.
- Autonomía.
- Descentralización regional.

¹⁴ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 204

Estos elementos se dividen en dos categorías. Los tres primeros: población, territorio y gobierno, coinciden con los elementos fundamentales para la existencia del estado y del municipio los restantes. El primero de ellos es a quien va dirigida toda la actividad municipal y sus fines. El territorio es el ámbito espacial de validez en el cual se asienta la comunidad, y el gobierno o poder es a quien corresponde la organización política, social, jurídica, administrativa, económica, electoral en bien de esa comunidad.

A los de la segunda se les denomina características, donde quedan incluidas, autarquía, autonomía, y descentralización regional.

Características:

Autarquía: “Es la capacidad que tiene el municipio para autosatisfacerse, para administrarse libremente sin dependencia exterior de ninguna clase”.¹⁵

La autarquía se puede ver desde dos aspectos, sociológico y jurídico; el primero supone la existencia de una verdadera comunidad, independientemente de sus miembros pre-existentes y supervivientes con su vigorosa personalidad social; en el aspecto jurídico la autarquía supone poseer condiciones de capacidad.

Para que la autarquía sea real necesita que el municipio cuente con los requisitos legales indispensables que impidan un abuso de poder o una intromisión indebida. Solo mediante un sistema jurídico de protección a la autonomía y a la libertad del municipio podrá desenvolverse libremente y hacer posible su autarquía.

¹⁵ Héctor Vázquez, Derecho Administrativo Mexicano, p. 57

Autonomía: Se entiende por autonomía “al estado y condición del pueblo que disfruta de la facultad de autodirigirse, y puede serlo ya sea por una comunidad entera dentro de ciertos límites territoriales o de grupos independientes entre sí, con cierta independencia política, potestad de la que pueden gozar los municipios, dentro de un estado, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno”.¹⁶

La autonomía en fin desde mi punto de vista, es la capacidad de autodeterminación de conformidad con sus propias normas.

El régimen de autonomía municipal existe cuando el estado reconoce desde un principio el carácter de comunidad natural, con sus fines y medios propios y por lo tanto con sus esfera particular de acción, implicando el reconocimiento por parte del estado de la sustantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal, pero vinculada con otros para formar una unidad mayor de la cual forman parte.

Descentralización: La doctrina de conformidad a los fines mismos de la descentralización la ha subdividido en tres categorías: por región, por servicio y por colaboración.

Toda vez que nuestro interés sobre el régimen descentralizado del estado se refleja en el regional, invertiremos el orden tradicional dejándolo para el final y observaremos en forma general la descentralización por servicio, considerándola como “una figura necesaria al estado a fin de desahogar específicos aspectos de la

¹⁶ *Ibid.*, p. 58

vida cotidiana cuya obligación de satisfacerlos corre a su cargo como una obligación indubitable”.¹⁷

El sistema de descentralización por servicios debe recoger todos los aspectos de la prestación del servicio, evitar lagunas legales, prever sus propia descomposición, incluir el sistema de reforma estatutaria y demás objetos pertinentes al caso concreto.

La descentralización por colaboración, “es la participación del sector privado en áreas específicas de actividad que corresponde al estado realizar y es totalmente diferente a los otros dos tipos de descentralización, toda vez que su conformación tiene origen cuando el estado por ampliación de su actividad crece desmedidamente y requiere de la necesaria preparación técnica que no conviene incorporar al régimen centralizado por diferentes consideraciones”.¹⁸

La descentralización por región prevé el “establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”.

Serra Rojas lo define como: “una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos”.¹⁹

¹⁷ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 205

¹⁸ *Ibid.*, p. 205

¹⁹ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 593

- a) Un núcleo de población agrupado en familias.
- b) Una porción determinada del territorio nacional.
- c) Determinadas necesidades colectivas.

Municipio según mi punto de vista: El Municipio es una parte de la Entidad Federativa que va a tener un territorio, población, gobierno, personalidad jurídica y patrimonio propios e independientes para que de esta forma pueda realizar y satisfacer las necesidades de la población.

Municipio, elemento estructural y compositivo de un Estado, cuya autonomía limitada, restringe su fortalecimiento, impidiendo consecuentemente el desarrollo de los diversos sectores de la población municipal.

2.3 Formas de integración del Municipio

Por lo que respecta a la integración de los ayuntamientos, las constituciones estatales señalan que se componen por un presidente municipal, síndicos y por el número de regidores que marquen las propias constituciones y las leyes orgánicas municipales respectivas.

Es al presidente municipal a quien le compete ejercer las funciones ejecutivas, así como la autoridad política y administrativa en el municipio y presidir las sesiones y cabildos que se efectúen.

Otro criterio señala que para la integración de los ayuntamientos en las Leyes orgánicas municipales en cuanto a su número de miembros puede tomar las siguientes formas:

1. Atendiendo al número de habitantes que tenga cada municipio dentro del Estado, como lo es el Estado de México.

La Ley Orgánica Municipal de este Estado señala que el ayuntamiento se integrará por:

Un presidente, un síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tenga una población de hasta ciento cincuenta mil habitantes.

Un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes.

Un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de quinientos mil habitantes y hasta un millón de habitantes.

Un presidente, dos síndicos y once regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional cuando tengan más de un millón de habitantes.

2. Atendiendo a la importancia de las poblaciones, esto es de acuerdo a la importancia de cada municipio se tendrá un presidente, dos síndicos y hasta once regidores de mayoría relativa para los que tengan un número de habitantes mayor al millón, y los demás municipios serán en menor forma de síndicos y regidores según sea el caso de habitantes.

3. Otra variante del criterio, es cuando la propia Ley Orgánica remite a la Constitución Política del Estado, o a la Ley Electoral Local; como ejemplo del primer caso, tenemos, al Estado de Oaxaca, que señala que los ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán en los términos del artículo 98 de la Constitución Política del Estado. Como ejemplo del segundo caso, citaremos al Estado de Sinaloa que dice: Los ayuntamientos se integrarán por el número de regidores propietarios y suplentes que determine la ley.

2.4 Organización y competencia administrativa y política del Municipio

El Estado mexicano está constituido por una Federación, que se integra por treinta y dos Estados o Entidades Federativas, los que a su vez se dividen en 2,416 municipios, cuya distribución no es uniforme ni proporcional al número de Estados, sino que depende de las circunstancias históricas y socio - políticas.

Es así como la Nación Mexicana prevé Constitucionalmente la distribución de competencias en tres entes de gobierno:

- a) Federación.
- b) Estados.
- c) Municipios.

Al referirse a la distribución de competencias, Jorge Carpizo afirma “que el artículo 124 Constitucional representa la dinámica federal y nos soluciona el problema de la distribución de competencias; pues hace comprender que el sistema adoptado en México, respecto a las competencias es el norteamericano. Es decir, la

competencia de origen corresponde a las entidades federativas, y la delega a la federación”.²⁰

La competencia Constitucional del municipio está determinada en diversos artículos de nuestra Ley Fundamental; tanto en la parte dogmática, como en la parte orgánica encontramos menciones a esta institución y decimos menciones porque en algunos artículos no hay precisión ni desglose de facultades, sin embargo, consideramos de trascendencia el conocimiento de cada uno de ellos. A pesar de las constantes reformas a la Constitución General que parece ser ya una moda cada sexenio es conveniente analizar, por materia, lo que por ahora tenemos vigente en cuestiones municipales.

Educación

El primer artículo que se ocupa del municipio es el tercero, que señala: La educación que imparta la Federación, Estados, y Municipios, tendrá 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 solidaridad internacional, en la independencia y la justicia . . . En la fracción IX del propio artículo se establece: Que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, Estados y Municipios.

Obligatoriedad de los cargos concejiles

El artículo cinco, párrafo cuarto establece En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el

²⁰ Jorge Carpizo McGregor, La Constitución Mexicana de 1917, p. 303

de las armas y de los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta.

Visitas domiciliarias

El párrafo segundo del artículo 16 señala: Que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Al referirse a este precepto Autoridad Administrativa y a reglamentos de policía, es lógico que se trate de las autoridades municipales.

Imposición de sanciones administrativas

El artículo 21 Constitucional señala: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas , pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto se permutará este por el arresto correspondiente que no excederá de treinta y seis horas.

Propiedad

El artículo 27 fracción VI última parte de la Constitución, señala que: 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.

Instrucción cívica y militar

Artículo 31 fracción II Constitucional: Son obligados los mexicanos a asistir en los días y horas señalados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción militar y cívica que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos del ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

De aquí se desprende que el ayuntamiento debe designar qué días y a qué horas se debe asistir para recibir la instrucción cívica y militar.

Contribución para los gastos públicos municipales.

Artículo 31 fracción IV Constitucional establece: Son obligaciones contribuir para los gastos públicos de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Nuestro régimen tributario cada vez más complejo, está fundamentado en esta disposición que obliga a todo mexicano a contribuir para expensar el gasto público de las tres entidades de gobierno, pero esa contribución para que sea válida debe estar acorde con las cuatro garantías que ahí se consagran:

- a) La de proporcionalidad.
- b) La de equidad.

- c) La de destino general al gasto público.
- d) La de establecimiento de tributo en ley.

Catastro y padrones electorales

El artículo 36 Constitucional señala: A quien teniendo la calidad de mexicano y ciudadano a la vez, lo obliga a inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como de inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes.

En cuanto al catastro de municipalidad de que se trata este artículo es necesario hacer mención que no se lleva a cabo por desconocimiento de tal disposición y en algunos otros casos por imposibilidad material por el incremento demográfico actual.

Partidos políticos y elecciones municipales

Artículo 41 último párrafo de la Constitución. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

A partir de 1977, en que se introdujo la llamada reforma política los partidos políticos han tenido mayores posibilidades de acción, y como lo marca en este mismo artículo el párrafo tres a su fin, es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder

público, de acuerdo a los programas, principios e ideales que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En las últimas fechas se está descubriendo el verdadero alcance de la actividad política y muestra de ello es la integración pluripartidista de varios ayuntamientos, así como de la titularidad en éstos por miembros de la llamada oposición.

Educación

El artículo 73 fracción XXV de la Constitución establece: Dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, Estados y 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. Esta fracción se relaciona con el artículo tercero.

Otros ingresos

Artículo 73 fracción XXIX, último párrafo de la Constitución señala: Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Asentamientos humanos

El artículo 73 fracción XXIX-C, Constitucional faculta al Congreso para Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de

asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

La materia de asentamientos humanos es muy vasta e importante ya que trasciende a la esfera patrimonial de los particulares a través de las modalidades que impone a la propiedad privada por causa de interés público y en ello la participación de los ayuntamientos resulta definitiva.

Responsabilidad de los servidores municipales

El artículo 108 constitucional, último párrafo dice: Las Constituciones de los Estados de la República precizarán, 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 en los Municipios.

A los servidores públicos de los tres niveles de gobierno puede exigírseles responsabilidad política, administrativa, civil o penal, de acuerdo a la Constitución General, a la Particular, a la correspondiente Ley de Responsabilidades y a los códigos civil y penal federal o local, según el supuesto de que se trate.

La competencia Constitucional del Municipio a nivel local, se rige en cada Entidad Federativa por su respectiva Constitución 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.

Además de los aspectos ya analizados es preciso señalar que la Ley Orgánica Municipal que es una ley local expedida por el Poder Legislativo de cada Estado, es una ley reglamentaria en que se contiene fundamentalmente preceptos atinentes al establecimiento, organización, funciones e integración del Ayuntamiento. Así realiza una comparación: Tenemos que dicho ordenamiento es como la segunda parte de una Constitución que está integrada por parte dogmática y por parte orgánica. En la Ley Orgánica Municipal se halla un desglose más detallado de la competencia comunal.

Norman también el ejercicio de tal competencia, los reglamentos que expide o debe expedir cada ayuntamiento de acuerdo a la Constitución General de la República, a la particular de su Estado y a la Ley Orgánica Municipal.

Para determinar la Organización Administrativa municipal se adoptan los dos sistemas que establece la Constitución Federal en el artículo 90, la centralización y la paraestatal, en el caso del Municipio podemos denominarle paramunicipal.

1. Sistema rígido o cerrado. Se señalan las dependencias que deben de existir para el despacho de los asuntos, e inclusive se indica que cuando las limitaciones económicas no permiten designar un titular para cada una de ellas se responsabilizará a una persona de dos o más dependencias.

2. Sistema mixto. Señala el mínimo de dependencias que deben de existir, por ejemplo para el despacho de los asuntos de la administración pública municipal el presidente municipal se auxiliará por lo menos de las siguientes dependencias: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Departamento de Policía, etc.

3. Sistema Libre. No establece ni regula dependencias, sólo menciona la Secretaría Municipal, la Tesorería, Seguridad Pública y algunas otras dependencias.

La estructura de la administración pública varía de un Municipio a otro de acuerdo a la capacidad económica de cada municipio, así los grandes tienen su organización integrada por secretarías o departamentos; los medianos se organizan en direcciones o unidades y los pequeños sólo cuentan con secretario, tesorero y comandante de policía.

Elementos de la administración pública municipal

Existen tres elementos de la administración pública municipal:

a) Elementos personales; Para integrar los órganos de la Administración encargados de realizar las actividades se requieren seres humanos a los cuales se les denomina servidores públicos municipales.

b) Elementos materiales; son el conjunto de bienes muebles o inmuebles necesarios para realizar las actividades a cargo de la administración municipal.

c) Elementos formales; lo constituyen los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los órganos encargados de la administración..

El manejo de estos recursos está regulado en las Leyes Orgánicas Municipales de las Entidades Federativas, en algunas de manera enunciativa ya que dejan los detalles para los reglamentos y manuales de procedimiento, pero otras si las regulan con más amplitud

2.5 La supremacía constitucional y el derecho municipal frente al nuevo estado de derecho.

La palabra soberanía la debemos de entender etimológicamente hablando como un enunciado de poder.

En un principio, la soberanía es una concepción de índole política, que más tarde evoluciona en un concepto de índole jurídica. La soberanía como concepto surgió, no en virtud de razonamientos de gabinete, de especulación teórica o abstracta, sino motivada por la necesidad de explicar acontecimientos históricos. Es así como decimos que la soberanía es un concepto polémico.

No obstante esa circunstancia histórica, no se elaboró concomitantemente una doctrina del poder. A toda la doctrina del Estado de aquella edad le falta el conocimiento de que el poder es un elemento esencial del Estado, por lo cual, no hay en esa doctrina un camino que pueda conducir al conocimiento de la naturaleza jurídica del poder.

En términos generales sabemos que soberano es equivalente o es sinónimo de supremo. Podemos decir que el poder del Estado es un poder supremo; poder soberano equivalente a ser el poder de mayor alcance, el poder que está por encima de todos los poderes sociales.

En este sentido podemos hablar de soberanía como el poder supremo del Estado.

Algunos pensadores dicen que la soberanía tiene un doble aspecto: un aspecto interno y un aspecto externo. Se dice que tiene un aspecto interno cuando se refiere a su calidad de poder rector supremo de los intereses de la comunidad política formada por un Estado concreto. Y se dice que tiene un carácter externo, cuando se refiere a las relaciones del Estado con otros Estados.

La soberanía al no permitir la acción de otros Estados en los asuntos internos se llama Independencia.

La soberanía es una cualidad del Estado como tal y considerado como sociedad.

Pero en el siglo XV ya se aplica el nuevo concepto de *res public* para calificar a las comunidades que no reconocen ningún poder superior a las mismas.

Esta concepción sirve ya de ayuda para considerar en sentido diferente el concepto del poder.

Pero aún no se llega a explicar en forma clara la esencia de la idea del poder.

La soberanía como esencia jurídica.

Sin embargo, no fue sino hasta el siglo XVI, es decir en los tiempos modernos, cuando encontramos doctrinas políticas de importancia en torno de este concepto. En forma clara y exacta ya encontramos una construcción en relación con la soberanía

en el pensamiento político de Juan Bodin o Bodino, que vivió en el año de 1530 a 1591, o sea, en pleno siglo XVI.

Este autor, en su obra *Los Seis Libros de la República* , dice: República es un derecho de gobierno de varios grupos y de lo que es común con potestad soberana.

Aquí encontramos el vocablo *soberana*. que Bodino encuentra referido a una definición, a la definición de *República* . Por Tanto, en este autor vemos ya un avance notable respecto de la doctrina aristotélica: ya no se habla de *autarquía* sino se define a la *República*, es decir, al Estado, en virtud de dos elementos: uno de ellos constituido por el grupo, por el elemento humano que forma una comunidad. El otro elemento que encontramos en su definición es el poder soberano bajo el cual se encuentra sometido.

El primer elemento, el grupo o comunidad, ya había sido anotado por Aristóteles al definir la polis como una comunidad.

Por el segundo, el poder, es un descubrimiento nuevo. Como dice Adolfo Posada, el aporte original de Bodino es el concepto específico de soberanía, como cualidad esencial de un Estado. Sólo es República, es decir, Estado, afirma Bodino, aquella que tiene un poder soberano.

Y define el poder soberano, la soberanía, diciendo que es la “potencia absoluta y perpetua de una República”.²¹ Expresa en la versión francesa de su libro *Poder absoluto y perpetuo de un Estado, diríamos nosotros*. En la versión latina define a la soberanía: *Majestas est summa in cives ae subditos legibusques soluta potestas*.

²¹ Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 217

Para Bodino, la soberanía es una fuerza, merced a cuya posesión se asegura la unidad del Estado y se mantiene su existencia como un cuerpo político independiente. Ese poder, como hemos dicho, tiene las características de ser legalmente supremo y perpetuo.

Como signo fundamental de la soberanía expuso Bodino que la misma consiste en *jubende ac tollendae legis summa potestate*, crear y derogar la ley con potestad suprema.

Además precisa Bodino que la soberanía es indivisible, imprescriptible e inalienable, y en esta sentido, por tener estas características, no puede haber dos poderes supremos.

Sin embargo, no obstante la característica que le atribuye Bodino de ser inalienable, considera que ese poder puede ser inalienable, considera que ese poder puede delegarse en una persona, en el monarca, que en esta forma, al recibirlo, se convierte en el poseedor del poder soberano.

Por otra parte, Bodino como expresamos antes, considera que la función de la soberanía es producir las leyes, a las que no queda sometida, y en ese sentido, el monarca que hace las leyes permanece siendo soberano aún cuando esas leyes son las positivas ya que su actividad se encuentra limitada por el *jus divinum et naturale*, por el derecho divino y natural que está por encima de las leyes positivas.

Tal como dijimos, los principios defensores de la atribución de la soberanía como un poder absoluto de los monarcas fueron Filmer, en Inglaterra, y Bossuet y Fenelon, en Francia.

La soberanía para estos autores, es el poder supremo que corresponde a los reyes por el mando de Dios.

Una vez que nace, el gobernante tiene un poder soberano absoluto. Nace con ese carácter sin límite alguno. El soberano no puede cometer injusticias; su voluntad es la ley , y de la ley para Hobbes es la palabra de quien por derecho tiene el poder soberano.

Este grupo de doctrinas son las que tratan de dar una fundamentación inmanente a la soberanía, es decir, que busca dentro de los elementos que se encuentran en el interior del Estado el apoyo de su doctrina. A diferencia de los pensadores anteriores, que buscan el fundamento del poder en un mandato de Dios, en una atribución de Dios de ese poder en favor de la comunidad política o del Gobernante, estos otros autores tratan de encontrar esa fundamentación en algo que se dé dentro de la misma comunidad política.

La soberanía es una cualidad del Estado como tal y considerado como sociedad política, una cualidad del Estado, precisamente por serlo, que existe en interés y para provecho de éste, no del gobernante ni del pueblo como clase.

El Estado para realizar su fin, para obtener el bien público que lo especifica respecto de los otros grupos sociales, necesita tener dentro de sí, como atributo

esencial, un poder al cual no pueda enfrentársele ningún otro; un poder que sea decisivo, que sea precisamente soberano.

En el Estado Mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen que atribuye el ejercicio de la soberanía a los órganos estatales.

Por lo que respecta a la soberanía del Municipio como organismos descentralizados, tienen cierta autonomía; pero no son soberanos, porque su poder no es supremo, sino subordinado, subordinado al poder general del Estado, e igual sucede en el Estado Federal respecto de los poderes de los Estados miembros de la Federación. Estas entidades federativas, efectivamente, tienen un poder, tienen autoridad para ejercitar poder dentro de la demarcación territorial que corresponde a sus entidades políticas, y ese poder está subordinado a otro poder que se encuentra por encima de ellos y que es el poder del Estado Federal. Y en este sentido, únicamente a este ente superior, al Estado Federal corresponde la soberanía. Es así como vemos que el Municipio no es soberano sino que siempre va a depender de un poder superior a él como sería el del Estado al que pertenezca dicho municipio y éste a su vez dependerá de la Federación.

Con respecto a la supremacía constitucional y el derecho municipal frente al estado de derecho podemos decir que el Municipio en sus relaciones con los otros municipios se encuentra sujeto a normas, a las normas del Derecho, y en sus relaciones con los ciudadanos que forman su población, también se encuentra sometido a un orden, que es el establecido por las normas jurídicas; es decir, que en su aspecto interno la soberanía también se encuentra sometida al Derecho.

2.6 Estado de derecho política y municipio.

Encontramos al Estado formando parte de nuestra vida y nos encontramos nosotros formando parte del Estado. Prácticamente nos referimos a él, lo sentimos gravitar sobre nosotros imponiéndonos exigencias; nos enrolamos a veces a su servicio con entusiasmo; otros, lo sentimos como obstáculo para nuestros deseos; sabemos que sin él la vida nos sería imposible o por lo menos muy difícil, pero también en ocasiones llega hasta exigirnos el sacrificio de la vida; en la medida en que hacemos política, nos afanamos para conseguir que sea de un determinado modo; nos hallamos como ingredientes de él; lo consideramos como una magnitud transindividual; no lo hemos percibido en su auténtico y total ser, pero lo vemos actuando en manifestaciones varias, como actividad legislativa y reguladora de nuestras conductas con nuestros semejantes actuando conforme a derecho dentro del marco legal, jurídico y político que el mismo Estado y en su caso específico el Municipio lo establece.

La realización positiva de múltiples actos de autoridad y legalidad o del poder público, nos lleva al conocimiento de que el Municipio es una realidad que el pensamiento jurídico y político se ha empeñado en hacer valer conforme al estado de derecho, es decir, que deben de tener legalidad, legitimidad y no ir más allá de la esfera jurídica que nos señala el Municipio o en su caso el Estado.

Yo entiendo por Estado de Derecho, la ley positiva que necesariamente debe tener por objetivo la realización del bien común, argumentando que si no es de esta forma, ninguna ordenación normativa deberá ser valedera. No debe existir poder autoritario injusto y renuente a cumplir las leyes positivas que no se dirijan a

desarrollar el bien común, es así como encontramos que el Municipio debe de seguir con este objetivo.

El Estado de derecho moderno garantiza el imperio de la ley. En este orden, la ley norma las relaciones entre individuos y gobierno, entre las autoridades y entre los mismos individuos. Este orden se rige por una ley suprema, es decir, la Constitución y por las leyes, normas, reglas o actos que se derivan de ella.

El Estado de derecho moderno establece certidumbre y certeza para todo miembro de la sociedad. Esta es una característica de una sociedad moderna y es propia de la naturaleza humana.

Es así como nos damos cuenta que es Estado de derecho establece dos premisas fundamentales:

a) Ningún hombre está por arriba de la ley, es decir, cada hombre está sujeto a la ley.

b) Ningún hombre puede ser castigado o sufrir pena sobre su cuerpo o sus bienes, salvo que haya cometido una violación a la ley y así lo determinen las autoridades competentes a través de un proceso imparcial.

Como la señalamos anteriormente en los orígenes del Municipio, las personas son las encargadas de formar la comunidad política mediante una especie de pacto social para respetar el orden, creando de esta forma a la autoridad para que ésta se encargue de llevar a cabo las sanciones correspondientes en caso de que algún

individuo actúe en contra del Estado de Derecho, y de esta forma viole o vulnere lo establecido por las leyes.

Es así como nos damos cuenta de que sin política no hay Estado de derecho, sin estado de derecho no hay armonía y sin armonía entre las personas no hay municipio.

CAPÍTULO III

EL NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO

DEL

MUNICIPIO EN MÉXICO

3.1 Plataforma política y reestructura municipal

El nuevo régimen político del municipio, denota la urgente vigorización de sus instituciones, sin embargo la reforma política ha omitido analizar el desarrollo municipal como expectativa de crecimiento municipal, de ahí que cada uno de los gobiernos encaminados a la protección del crecimiento económico dentro de sus plataformas políticas deban prever preferentemente la reestructura municipal como el medio que origina en verdad el crecimiento económico sano de los sectores más desfavorecidos de la población, pero a su vez de mayor importancia, debido a que el fortalecimiento del crecimiento económico de un Estado, depende del desarrollo de sus municipios.

Al respecto se ha escrito con gran acierto sobre la tipología municipal que requiere nuestra actual forma de gobierno, de lo cual se ha dicho.

Diversos factores muestran la necesidad de continuar los trabajos para una tipología municipal: la conveniencia de evitar la improvisación y el desperdicio de recursos en la actividad de la administración pública es una razón; otra es promoviendo la descentralización de la vida nacional y vigorizar al municipio, sin conocer en forma fidedigna la realidad que los condiciona, y por último podríamos citar la existencia de 2,416 municipios con características propias y diversas.

La administración municipal por su parte cambia, es diferente de municipio a municipio: en sus recursos humanos, niveles de enseñanza y especialización. La

estructura financiera también cambia en su presupuesto en sus recursos materiales, por el número de inmuebles, etc.

La tipología municipal no resuelve todos los problemas, ni tampoco ofrece soluciones alternas para la toma de decisiones. Una tipología municipal es "un agrupamiento de elementos derivados de información estadística básica, confiable y actualizada para un análisis profundo del municipio".²²

Considero que es una clasificación de elementos básicos, sociales, económicos, administrativos, culturales que permite establecer un marco de referencia en el diseño de políticas y programas municipales.

3.2 Artículo 115 constitucional, prerrogativas de reforma consideraciones reales

El artículo 115 de nuestra Constitución ha tenido diversas reformas y adiciones que han alterado su contenido original desde su implantación en la Constitución de 1917.

Con fecha 20 de agosto de 1928 se dio la primera reforma del artículo 115 referente a la integración de las Legislaturas de los estados, en la cual se disminuyó el número de diputados de los Congresos locales. Fue presentada esta reforma por el General Alvaro Obregón.

El 29 de abril de 1933, se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115 Constitucional constituyéndose así la segunda reforma y la primera en materia municipal; en tal adición se establecen normas para la elección de los

²² Raúl Martínez Almazán, Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, p. 241.

integrantes de los ayuntamientos: Presidentes municipales, Síndicos y Regidores. Además y es lo trascendental, se establece el principio revolucionario de No Reelección para el periodo inmediato de las autoridades de los ayuntamientos municipales. Fue presentada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, hoy Partido Revolucionario Institucional.

La tercera reforma al artículo 115 fue el 8 de enero de 1943 la cual es relativa al Poder Ejecutivo Estatal ya que se amplía a 6 años el periodo del gobernador de las Entidades Federativas, pues originalmente era por un lapso de 4 años. Fue dada por el General Avila Camacho.

El 12 de febrero de 1947, se adiciona un párrafo a la fracción I del artículo 115, donde se implanta por primera vez el voto femenino en las elecciones municipales, es decir se le otorga a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones de los ayuntamientos fue presentada por el Licenciado Miguel Alemán Valdez.

La quinta reforma aparece el 17 de octubre de 1953 en la que se suprime el contenido de la adición hecha en la fracción I del artículo 115 del año de 1947, referente al voto activo y pasivo de la mujer en materia municipal debido a que en el régimen de gobierno del Presidente Ruíz Cortines se les reconoce a las mujeres la ciudadanía plena y por tanto no había necesidad de dicho párrafo.

El 6 de febrero de 1976, se adicionan las fracciones IV y V del artículo 115 en donde se conceden atribuciones concurrentes a los municipios y a las entidades federativas en materia urbana, es decir, que a ambas esferas de gobierno se les otorga la misma facultad de legislar o reglamentar sobre una misma materia: Los centros

urbanos. Adición presentada por el Lic. Luis Echeverría Álvarez. En la que denotan también las normas sobre la conurbación.

Con fecha 6 de diciembre de 1977, se adiciona el artículo 115 Constitucional con un último párrafo en su fracción III modificación que fue considerada como la Reforma política en materia municipal, dada por el Presidente José López Portillo que consistió en la introducción del principio político electoral de representación proporcional en la elección e integración de los ayuntamientos de aquellos municipios del país que cumplieren con el requisito demográfico de tener 300,000 habitantes como mínimo.

La urgencia de resolver la problemática originada por la excesiva centralización en que se hallaban los municipios respecto de los niveles superiores de gobierno, la crisis económica que afectaba al país y que se reflejaba en los municipios, provocaron tenerlos inmersos en una situación difícil y precaria y ante la inminente posibilidad de que la crisis económica se extendiera en una crisis política generalizada, hacía necesario adoptar medidas y decisiones políticas para poner fin al crecimiento centralizador cada vez más marcado y salvar al nivel municipal de gobierno de la grave crisis económica en que se hallaba; además de otros factores como el crecimiento de la población, la necesidad de una mayor participación política, el urbanismo, la demanda creciente de obras y servicios públicos y la definición de fuentes seguras de ingresos trajo como consecuencia la iniciativa del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, aprobada el 3 de febrero de 1983 reformar y adicionar con 5 fracciones más el artículo 115 Constitucional expresándose la inclusión del nivel municipal gubernamental dentro de la distribución de competencias contenidas en la Constitución, surgiendo la necesidad de establecer la competencia sustantiva del municipio.

Y precisamente el espíritu y fondo de la denominada Reforma Municipal de febrero de 1983 es la distribución de competencias entre los 3 niveles de gobierno. En donde se otorgaron al municipio libres atribuciones y facultades sustantivas expresas y específicas. Es decir, se otorga competencia definida o facultades competenciales al municipio restituyéndole a este nivel todas las atribuciones propias e inherentes para realizar todas sus funciones y fines.

Las trascendentales reformas y adiciones constitucionales de 1983 a la institución municipal están encaminadas a vigorizar la libertad y fortalecer a los municipios en su autonomía económica, política, administrativa y jurídica.

En el año de 1987, el 17 de marzo, se realizó una reforma más a la instancia municipal que puede denominarse como de técnica legislativa, debido a que suprime las fracciones IX y X del artículo 115 Constitucional, pero trasladando el contenido de ambas fracciones en diversos preceptos. Así el contenido de la fracción IX relativo a las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores pasa a formar parte de la fracción VIII párrafo segundo del artículo 115 y el texto de la fracción X anterior referente a la facultad de celebrar convenios para la prestación de servicios públicos entre los niveles de gobierno estatal y municipal, pasa a integrar el segundo párrafo de la fracción VI del nuevo artículo 116 Constitucional, el cual integra ya a los tres poderes locales (por primera vez se eleva al poder judicial estatal a rango Constitucional), y en consecuencia las normas y disposiciones sobre el gobernador del estado y sobre la integración de las legislaturas estatales que anteriormente se encontraban en el artículo 115 fracción VIII, se pasan al texto del modificado artículo 116 de la Constitución.

Artículo 115 de la Constitución.

Párrafo inicial. El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

Fracción I.

El ayuntamiento es el órgano encargado de la administración del municipio.

El ayuntamiento es un órgano de elección popular directa (cada 3 años).

El ayuntamiento o Cuerpo Concejil posee relación directa con el gobierno del estado, al no existir ninguna autoridad intermedia entre ambos.

El ayuntamiento es un cuerpo colegiado integrado por: Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, los cuales no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Las legislaturas locales podrán suspender y hacer la declaración de desaparición de ayuntamientos o revocación del mandato de sus miembros.

Los requisitos para la suspensión y desaparición de ayuntamientos o revocación del mandato de sus miembros son: Que sea por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las Legislaturas locales, que exista alguna causa grave y que haya oportunidad de ofrecer las garantías Constitucionales de audiencia y legalidad.

Designación de un Consejo Municipal Substituto para el caso de desaparición de un ayuntamiento a falta de la mayoría de sus miembros por parte del Congreso Local.

Fracción II

Los municipios poseen personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los ayuntamientos poseen facultad para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, así como sus reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

Fracción III

Los servicios públicos a cargo de municipio son agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

Los municipios de un estado estarán facultados para celebrar convenios para la prestación de servicios públicos.

Fracción IV

Los municipios poseen libertad para administrar y disponer de su hacienda.

La hacienda municipal se integra de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, de las contribuciones y de ingresos que los congresos les señalen. También las contribuciones provenientes de la propiedad inmobiliaria como: Impuesto predial, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, además de los ingresos derivados del cambio de valor de los inmuebles las participaciones en impuestos federales.

Los ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos.

Las leyes federales y locales no podrán establecer exenciones o subsidios sobre contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria y las originadas por la prestación de servicios públicos municipales.

Los bienes de dominio público de la federación estados y municipios son los únicos exentos de las contribuciones municipales de propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas Locales son las facultadas para aprobar las leyes de Ingresos Municipales, así como revisar sus cuentas públicas.

Los ayuntamientos municipales están facultados para aprobar sus presupuestos de egresos.

Fracción V

Los municipios estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y sus planes de desarrollo urbano.

Los municipios estarán facultados para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

Para controlar y vigilar el uso del suelo.

Para intervenir en la regularización de la tierra urbana.

Otorgar licencias y permisos para construcciones

Para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas.

Los municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios para los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

Fracción VI

La federación, las entidades federativas y los municipios planearán y regularán en forma coordinada el desarrollo de la conurbación, de centros urbanos correspondientes a dos o más entidades federativas.

Fracción VII

El ejecutivo federal y los ejecutivos estatales poseen el mando y dirigencia de la fuerza pública en los municipios donde residan.

Fracción VIII

Se establece el principio político electoral de la representación proporcional en la elección e integración de todos los ayuntamientos municipales del país.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes expedidas por sus Congresos respectivos, con base en el artículo 123 Constitucional.

3.3 El municipio como estructura política en el marco actual del sistema de derecho

En términos generales y aunque no coinciden con sus denominaciones, en cada municipio del país para ejercicio de la autoridad se divide el territorio en circunscripciones territoriales que constituyen el ámbito competencial de los organismos del gobierno municipal; se llaman juntas municipales y representan al ayuntamiento y al presidente municipal cada ámbito de competencia de una junta municipal se divide a su vez en superficies territoriales cuyos habitantes son coordinados y dirigidos por una jefatura de cuartel que encabeza un jefe. Y cada jefatura de cuartel es dividida en circunscripciones que son regidas por una jefatura de manzana, las que dependerán y deberán recibir instrucciones de su jefatura de cuartel relativa; las jefaturas de cuartel, a su vez de la junta municipal que corresponda; y las juntas municipales del presidente municipal y del ayuntamiento respectivo. Las bases para la elección y el ejercicio de las funciones de estos cuerpos de autoridad se encuentran contenidos en la ley orgánica municipal.

Actualmente el ayuntamiento considero es un órgano colegiado y deliberante, de elección popular encargado de la administración del municipio y que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la ley orgánica municipal.

El presidente municipal es el miembro del ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la administración del municipio, con base en los criterios y políticas establecidas por el ayuntamiento.

El síndico o síndicos son los integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo y de representarlo jurídicamente, ocasionalmente realizan funciones de Agentes del Ministerio Público en los municipios donde no existen éstos.

Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.

Del análisis de diversas leyes orgánicas municipales vigentes en el país se desprenden las facultades y obligaciones del ayuntamiento más frecuentes y comunes a todos los casos:

Expedir y publicar su reglamento interior, los de policía y buen gobierno y los reglamentos que requiere el ayuntamiento para el cumplimiento de sus fines.

Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales y federales.

Convocar a elecciones de los miembros de los consejos de colaboración municipal, así como nombrar las representaciones del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio

Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública; así mismo nombrar al secretario y al tesorero del ayuntamiento a propuesta del presidente municipal

Formular anualmente a iniciativa de ley de ingresos remitiéndola al congreso para su aprobación; así como el presupuesto de egresos administrar su hacienda en los términos de la ley controlándola a través de el síndico regidor correspondiente

Rendir al congreso del estado la cuenta del gasto público del año anterior acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas.

Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas reglamentar y proporcionar servicios públicos, conceder licencias y permisos, reglamentar espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.

Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.

Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidades provenientes de faltas o delitos oficiales.

Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras y prestación de servicios públicos.

Rendir a la población un informe anual sobre el estado que guardan los negocios municipales.

Prevenir y combatir en auxilio de las autoridades competentes el alcoholismo la prostitución y drogadicción y toda actividad que indique una conducta antisocial.

Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos de tutelas.

Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna guarderías infantiles, escuelas correccionales y proveer lo conducente para su sostenimiento.

Fomentar las actividades económicas así como aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan.

Enviar al congreso local para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos que afecten los ingresos posteriores a su administración municipal. Así como las demás que recomienden las leyes y reglamentos vigentes.

El análisis de las leyes orgánicas municipales se desprenden las facultades y obligaciones del presidente municipal que varían según las leyes orgánicas de cada entidad federativa mencionaremos algunas:

Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad en caso de empate.

Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos y la aplicación de los reglamentos correspondientes.

Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias para asuntos urgentes o cuando lo soliciten la cuarta parte de los integrantes.

Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.

Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y las resoluciones del ayuntamiento.

Ordenar la publicación de las leyes de reglamentos y demás disposiciones de observancia general concernientes al municipio ya sean estas federales estatales o municipales. Así como celebrar contratos y convenios sancionar a los infractores de reglamentos municipales.

Rendir un informe al ayuntamiento una vez al año del estado que guardan los negocios municipales.

Disponer de la fuerza pública para asegurar cuando las circunstancias lo demanden las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.

Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos, para el aprovechamiento de las vías públicas, los que de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.

Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y representantes en las divisiones municipales.

Vigilar la hacienda pública y que la inversión de los fondos municipales se haga en estricto apego al presupuesto, visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año; así como solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de 15 días. Las demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

Facultades y obligaciones de los síndicos que frecuentemente se presentan en las leyes orgánicas municipales y que no son comunes en todos los casos.

La procuración defensa y promoción de los intereses municipales.

La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y la procuración de los negocios de la hacienda municipal.

La revisión y firma de los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.

Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y presentar con oportunidad al congreso local la cuenta pública.

Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles, haciendo que se establezcan los registros necesarios para su control.

Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar con voz y voto.

Las demás que otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

Facultades y obligaciones de los regidores que más frecuentes se presentan sin ser comunes en todos los casos:

Asistir a las sesiones participando con voz y voto.

Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para mejorar los servicios municipales.

Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento informando periódicamente de sus gestiones.

Suplir en sus faltas temporales al presidente municipal, en el orden de preferencia numérica en el orden en que hayan sido electos.

Concurrir a las ceremonias y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal.

Las demás que les otorgue la ley y sus reglamentos.

Es así como se estructura políticamente el municipio para que de esta forma pueda llevar a cabo todas y cada una de las funciones que le son solicitadas por la sociedad para que de esta forma tienda a cumplir con su objetivo que es luchar por las causas sociales.

3.4 Consideraciones legales de derecho comparado del nuevo municipio.

En vía de consideraciones legales, me permito hacer hincapié al gran escritor y notario español Valett De Goitzolo, quien se destaca por criticar desde luego con gran firmeza la posición de las actuales democracias que no permiten el desarrollo equilibrado de los diversos sectores sociales, principalmente al hablar de determinismo y libertad.

Resulta esencial para un buen entendimiento del autor que consagra precisamente su obra a que se eviten los gobiernos despóticos, que tanto pueden ser autocráticos o monárquicos como los que ahora se llaman democráticos en los que la víctima siempre es la libertad.

Particular interés tiene la exposición de que es la libertad según Montesquieu: "La libertad política no consiste en hacer lo que se quiere ; la libertad no puede consistir sino en poder hacer lo que se debe querer y a no ser forzado a hacer lo que no se debe querer".²³

Es bien sabido que el método de Montesquieu era histórico y sociológico, que en cierta medida significaba aplicar a sus estudios y reflexiones el método experimental.

Naturalmente que esto se pone en relación con el concepto de ley, porque es fundamental para la comprensión de las ideas de Montesquieu, según el cual una cosa no es justa porque sea ley, sino que debe ser ley porque es justa, lo que conduce a los planteamientos de Santo Tomás de Aquino que exige la racionalidad y el bien común y elimina todo positivismo jurídico.

Los regímenes llamados democráticos se asientan en una representatividad electoral, en aras de la llamada democracia material para que se llegue a las imposiciones de un partido mayoritario a un nuevo totalitarismo despótico. La expresión de Montesquieu es profunda una facción que domina no es menos terrible que un príncipe en cólera.

²³ UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, p. 629

Montesquieu defendió una conjugación de los poderes con una interdependencia del poder legislativo y del ejecutivo y una consideración sólo funcional del judicial; es decir, que el equilibrio y la distribución de poderes no excluye en modo alguno la unidad de estado, es así como no hay libertad si la potestad de juzgar no está separada de la potestad legislativa y de la ejecutiva.

Montesquieu buscó el derecho en la naturaleza de las cosas, "para que el legislador lo convierta en ley pero todo esto lo contempló únicamente en las relaciones de derecho público olvidándose de respetar el orden espontáneo que surge de las relaciones privadas, pudiéndose afirmar que repugnaría la actual confusión de ley y derecho y el monopolio estatal de este".²⁴

3.5 Autonomía, crecimiento y fortalecimiento económico del municipio

El tema del fortalecimiento municipal es hoy recurrente en la agenda del federalismo y, en forma destacada, de las acciones que desarrollan los partidos políticos en México.

En concordancia, la descentralización de funciones federales y la creación de fondos de aportaciones federales para estados y municipios, etiquetados a partir de 1998, han constituido muestras de que hay voluntad decidida de pasar de las palabras a los hechos. Sin duda en el proceso de instrumentación de estas acciones.

Han existido controversias que, con independencia de su justificación, no oscurecen el propósito central de fortalecer la instancia municipal como el núcleo básico en el que la sociedad confluye e influye en su destino cotidiano.

²⁴ UNAM, op. cit., p. 632

Se tiene que reconocer que hoy los ayuntamientos reciben más recursos por fondos federales y que éstos llegan a todos los municipios. Así autoridades municipales y sociedad, constituyen gradualmente un binomio en el que su interacción intensa y constructiva, es base para alcanzar mejores niveles de vida, convivencia pacífica y superación permanente.

El esquema en lo general, tiene sustento y recibe el beneplácito político y social de los actores. Sin embargo mucho habrá que continuar trabajando para que los resultados positivos sean extendidos a los 2,416 municipios existentes hasta ahora, cuyas diferencias en población, superficie territorial y recursos, son de magnitud y consideración importantes.

Debemos tomar en cuenta lo difícil que resulta el dotar a los municipios con poca concentración poblacional de los servicios públicos municipales básicos y en condiciones de eficiente funcionamiento así como las dificultades para allegarse recursos propios provenientes de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que conforman sus haciendas públicas, de acuerdo a las facultades recaudatorias que les corresponden.

Baste un ejemplo, el 47% de los municipios del país (1,140), registran menos de 10,000 habitantes cada uno. Estos municipios son receptores de recursos federales vía fondos de aportaciones.

De igual forma, se evidencia la dificultad de que municipios de bajos ingresos puedan atender con razonable eficacia, los servicios públicos para la población dispersa en sus superficies territoriales amplias.

Se entiende así que el número de municipios existentes en cada estado, no se da en función de la potencialidad económica del estado mismo y que, sin duda en el estado de Oaxaca, donde mayor número de municipios se registran (570), el criterio de municipalización obedece a la influencia étnica.

De ahí que 415 de los mismos, tengan autoridades municipales elegidas por el sistema de usos y costumbres, en tanto que sólo 155 son elegidas por el voto popular con la participación de los partidos políticos.

Hemos dicho que la descentralización de funciones de la federación hacia estados y municipios, acompañada de los recursos financieros correspondientes, es un instrumento decisivo para que se propicie el proceso de fortalecimiento municipal.

Este no puede ser un proceso que actúe en forma automática, sobre todo que garantice que la ejecución de las funciones sea eficiente, asegurando los propósitos de hacer municipios más fuertes y pujantes, y como resultante sociedades que mejoren sus esperanzas de vida digna y participativa en su consecución.

Es por ello que sin menoscabo de la soberanía estatal y la libertad municipal que consagran nuestras leyes y sobre todo sin inhibiciones respecto de la capacidad de los ayuntamientos para hacer frente a sus responsabilidades, es decir, sin prejuizar mayoría o minoría de edad como mucho se ha reclamado, la federación, los estados y los municipios deben unir esfuerzos y coordinarse para que en verdad se impulse un sano proceso de descentralización, crecimiento y fortalecimiento de las otras instancias de gobierno.

Estos esfuerzos requieren concentrarse en:

1. Que la descentralización federal no conduzca a la centralización estatal, en relación a los municipios. Estamos hablando de la necesidad de actualizar los diversos ordenamientos jurídicos estatales que norman sus relaciones con los municipios, desde sus Constituciones, sus leyes orgánicas, municipales, códigos hasta la aplicación estricta del artículo 115 Constitucional.

Asimismo de la calidad y cantidad de la coordinación y participación de las autoridades estatales en relación a los servicios que les compete brindar a los ayuntamientos, las obras a su cargo, su facultad de captación tributaria y el ejercicio de su gasto.

2. Que los ayuntamientos no concentren en forma exclusiva en las cabeceras municipales, la atención de sus servicios públicos básicos y la ejecución de obras de interés colectivo, bien sea con recursos propios o con fondos de aportaciones federales, a los que se les ha dado acceso preferente.

Esta es una demanda constante de la población que vive en delegaciones, congregaciones, colonias, barrios o ejidos, así como en rancherías, o comunidades distintas de las cabeceras municipales.

Es por otra parte, una materia que requiere la atención preferente de los presidentes municipales, porque con independencia de la mayor tranquilidad social en sus municipios, es en caso extremo, el disparador de intenciones sociales a favor de constituirse en nuevos municipios que no aportan más sino que dividen el potencial del municipio existente. La oportunidad de captar sus propios ingresos públicos,

aunado al inmediato acceso a los fondos de aportaciones federales para los municipios a partir del reconocimiento jurídico de su existencia por parte de las legislaturas locales son factores que hoy deben meditar los presidentes municipales para fomentar el crecimiento más extendido de sus comunidades.

3. Que los fondos de aportaciones federales no inhiban la capacidad de recaudar sus ingresos propios para fortalecer sus haciendas públicas municipales.

No hay duda que hoy las autoridades municipales cuentan con recursos financieros substancialmente mayores que hace unos años, y que éstos son impulsados por los fondos de aportaciones federales y en menor medida por la recaudación que corresponde a los municipios.

Debe quedar claro que los fondos de aportaciones federales son para aumentar la disponibilidad de recursos, para brindar más y mejores servicios públicos y realizar obras necesarias y de ninguna forma para relajar las políticas tributarias y de cobro de derechos por servicios que se prestan a la comunidad.

4. La atención más eficiente de sus funciones y la administración de la mayores recursos financieros y obras por realizar, no hagan crecer en demasía la plantilla de personal municipal y el gasto corriente concomitante.

Acotar este crecimiento permite utilizar los mayores recursos financieros en obras públicas socialmente necesarias. Los municipios deben modernizar sus esquemas de administración y equiparse convenientemente para brindar un mejor y más oportuno servicio a la comunidad, a la vez que mejorar sus procedimientos de transparencia administrativa.

El servicio civil de carrera para el personal que labora en los ayuntamientos distinto de los cargos de elección popular, requiere fomentarse como un medio para aprovechar las capacidades existentes. En uno de los fondos de aportaciones federales etiquetado para los municipios se prevé la posibilidad de destinar hasta el 2% del mismo en acciones de fortalecimiento institucional municipal *participación efectiva ciudadana*.

5. Que los procesos de programación ejecución y fiscalización del gasto realizado con fondos de aportaciones federales, deben ser claros y no redundantes, buscando que la sanción positiva de la comunidad sea cada vez más importante.

La responsabilidad de rendir cuentas y la fiscalización del gasto no pueden ignorarse para que exista plena confianza por parte de la población en relación a su forma de gobierno. La determinación precisa de los campos de acción de las diversas instancias que intervienen en el proceso requiere un rediseño, para que el ingreso recibido se gaste efectivamente y, con oportunidad en los conceptos autorizados.

Que la cantidad de trámites para autorizar y fiscalizar obras municipales con cargo a los fondos aludidos, se simplifique; que la sociedad participe a través de organizaciones ciudadanas en la aprobación, vigilancia de ejecución y registro veraz de las erogaciones.

No se pretende que las instancias fiscalizadoras federales y estatales renuncien a sus facultades o incumplan sus responsabilidades, sino que se establezcan mecanismos que generen la confianza necesaria para efectuar un gasto oportuno y eficaz siendo necesario buscar fórmulas que permitan la concurrencia de la sociedad,

y con su concurso se vayan gradualmente complementando los procedimientos fiscalizadores aplicados por las instancias normativas que en ocasiones son altamente restrictivas.

Ante los intereses políticos de los partidos para modificar los marcos normativos de la federación, los estados y los municipios requieren cuidar que no se induzca a mayores costos administrativos, sin olvidar la composición municipal por población y superficie y la diferencia de recursos disponibles entre ellos.

La sociedad debe ser tomada en cuenta, y ella debe decidir con amplia participación si con ellos se satisfacen sus legítimos intereses, salvaguardando su fundamental propósito de alcanzar una vida más digna y decorosa en sus respectivos municipios.

Creación del ramo 33.

A partir de 1998 el ramo 26 se estructuró con base en fondo financiero denominado desarrollo social y productivo en regiones de pobreza: perdió con eso su carácter local municipal que tuvo en los años anteriores para dirigirse primordialmente a la dimensión regional al hacer énfasis en que sus recursos atenderían exclusivamente a la población en condiciones de pobreza extrema, particularmente en el ámbito de los ingresos de las comunidades, el empleo y los proyectos productivos.

Al mismo tiempo se creó el ya célebre ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios con 5 fondos financieros.

El fondo de desarrollo social municipal, que era una parte sustantiva de lo que hasta 1997 se concentraba en el ramo 26 fue transferido al ramo 33, con la creación de fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS), para todo lo que se refiere a servicios e infraestructura básicos.

El FAIS se divide en dos fondos, uno que debe de ser administrado por los gobiernos de los estados y que representa el 12.12% del total y otro que debe ser operado por los municipios que representan el 87.87% restante.

Otros nuevos fondos, creados también para impulsar la política redistributiva descentralizadora hacia estados y municipios son: El fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal y el fondo de aportaciones múltiples.

El primero de ellos pretende funcionar como un instrumento para contribuir al saneamiento de las finanzas municipales, así como atender necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública.

El segundo, pretende impulsar algunos programas particulares de asistencia social.

Actualmente el gobierno federal no tiene forma de obligar a los gobiernos estatales y municipales a contribuir con recursos adicionales. Por otro lado, a raíz de la reducción del ramo 26 en 1998, las contribuciones estatales para los programas de ese ramo vuelven a estar en niveles de 1.25, lo que significa una carga más ligera para las finanzas estatales y municipales, pero también menos recursos para los programas sociales.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano industriales. El fortalecimiento municipal considero no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio que el municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en lo político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

CAPÍTULO IV

LA REFORMA POLÍTICA DEL MUNICIPIO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

4.1 Su verdadera libertad.

La libertad o autonomía municipal marca la afirmación de que el municipio libre es la base de la división territorial de los estados, reconoce un ámbito geográfico determinado de validez de las propias normas que el municipio tiene capacidad de darse.

El que el municipio sea base de la organización política del estado significa que las comunidades locales disponen de sus propios órganos de poder que, de acuerdo con el principio democrático de la forma del gobierno federal y estatal, deben integrarse con base en la libertad popular.

El hecho de que el municipio sea base de la división administrativa del estado significa que el propio estado deberá respetar los límites geográficos de los municipios y conducir su labor administrativa conforme a éstos, aunque nos parece que podrán existir otras divisiones regionales o distritales, siempre y cuando no impliquen autoridades intermedias entre el municipio y el estado.

La libertad municipal, se ha rezagado en relación con la materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el municipio recupere y adquiera la libertad política y económica que debe corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que se ha venido dando a este respecto para que los ciudadanos se reencuentren con sus municipios.

Establece la Constitución que el municipio administrará libremente su hacienda, que se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso, será la suficiente para atender a las necesidades municipales.

Es así como se confiere jerarquía Constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes de las comunidades municipales; se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con esta medida, se busca el robustecimiento político, económico y jurídico de los municipios.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, he considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

4.2 Crecimiento político, administrativo, y económico del municipio.

La Administración Pública municipal, entendida como la primera instancia administrativa, integrada por un conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre el gobierno y la comunidad, se manifiesta, consecuentemente, con diversos grados o etapas en su desarrollo.

Las actividades políticas, económicas, y administrativas de la administración pública municipal están condicionadas por la mayor o menor disponibilidad de recursos económicos, así también como el grado de concentración demográfica que exista en el territorio municipal.

Estos factores determinan que las presentes instituciones gubernamentales tengan diferentes formas de organización municipal, siendo diferentes también las funciones que realizan en la práctica.

El papel que desempeña el gobierno municipal de un municipio urbano es diferente al que realiza un municipio semi-urbano y diverso también al de un municipio rural.

En un Municipio urbano la administración municipal se caracteriza fundamentalmente por una población mayor de 20,000 habitantes. Dedicada a la industria y a la prestación de servicios, disponibilidad de servicios de agua potable, drenaje y electricidad. El presupuesto municipal experimenta un aumento sustancial en sus ingresos derivados de la fiscalidad del suelo y de otras fuentes previstas del Artículo 115 Constitucional. La función pública la ejercen en promedio 20 órganos, su personal está integrado en término medio por 350 servidores públicos, de los cuales un porcentaje importante son profesionales, sus recursos materiales se integran por inmuebles destinados al palacio municipal, mercados, rastros, estación de bomberos, vehículos destinados a los servicios públicos de limpia y seguridad, así como equipo para el desempeño de las funciones administrativas. Técnicamente se caracterizan por su modernidad y en muchos casos por su sofisticación al haber adoptado sistemas electrónicos y de computación.

En contraste, en los municipios rurales la administración municipal se caracteriza por tener menos de 20,000 habitantes dedicados a actividades agropecuarias, a pequeñas industrias y a la prestación de servicios. El presupuesto municipal se integra por ingresos que reflejan su creciente dependencia y debilidad financiera provenientes de las participaciones federales y estatales, las cuales se aplican de manera importante a financiar su gasto corriente y en forma mínima a la realización de obras públicas y prestación de servicios públicos. La gestión pública se realiza en término medio por siete órganos o menos con personal cuyo promedio no excede de 50 servidores públicos, de los cuales entre uno y cinco son profesionales. Sus recursos materiales no en muchos casos se limitan al inmueble destinado al palacio municipal y al mercado. El equipo de oficina no excede de 15 muebles los cuales por lo general tienen una antigüedad de 30 años.

Lo anterior nos lleva a la reflexión de la necesidad de poder conocer con mayor precisión el estado que guarda la administración municipal en el país para lograr que el municipio desempeñe un papel más eficaz basándose en el mejoramiento de su propia administración.

La modernización de la administración municipal constituye uno de los principales retos en materia de reforma municipal, más aún cuando se han logrado avances notables en materia jurídica.

La modernización de la administración municipal dentro del marco de la crisis económica y financiera del país, resultaría sin sentido o sin justificación si la entendemos como la aplicación de "técnicas científicas" frecuentemente estériles, pero su verdadero sentido está en adecuar mejor la administración municipal como parte de la estructura gubernamental para lograr mayor eficacia y productividad en el desempeño del papel que tiene encomendado.

La modernización del aparato municipal es una responsabilidad que corresponde a los tres niveles de gobierno. Es una tarea incruenta, porque busca acabar con un aparato obsoleto y situar al gobierno municipal en su justa dimensión, por lo que la inversión de los recursos en materia de administración debe aplicarse sin menosprecio alguno. Es necesario que los niveles superiores de gobierno, federal y estatal, presten su ayuda y apoyo en beneficio del municipio, lo que no debe entenderse como intromisión o menoscabo de la autonomía municipal. En los últimos años las relaciones intergubernamentales han tenido que abandonar el patrón tradicional, formalista y teórico para ir hacia una cooperación más estrecha entre los diversos niveles de gobierno. Dicha cooperación se concretiza en nuestro país a través de instrumentos como los Convenios de Desarrollo, fundamentado en la Ley de Planeación del 8 de Enero de 1983, con el objeto de promover e impulsar el desarrollo integral del país mediante la acción coordinada de los Ejecutivos Federal y Estatales en las áreas de planeación, descentralización de la vida nacional y de fortalecimiento municipal. En esta materia, los Convenios Únicos de Desarrollo señalan que los Ejecutivos Federal y Estatales convienen en coordinar sus acciones a fin de fortalecer la capacidad política, económica y administrativa de los gobiernos municipales, promover una mayor participación de los municipios en el proceso integral de planeación, para lo cual el Ejecutivo Federal se compromete a instrumentar las medidas jurídico-administrativas a efecto de que las acciones de sus dependencias y entidades sean compatibles con las que el Ejecutivo Federal realiza en apoyo a los municipios. Proporcionar asesoría y apoyo técnico a los Ayuntamientos en materia hacendaria, administrativa y jurídica, así como en aquellas que coadyuven al desarrollo socio-económico de los municipios. Transferir a los Ayuntamientos los recursos que el Gobierno Federal les asigne para la realización de estudios y proyectos de alcance municipal. Perfeccionar los mecanismos de distribución de las participaciones en ingresos federales a sus municipios. Promover la descentralización

a los municipios de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a cargo del Estado y que la realización de acciones y programas de alcance e interés municipal se financien con líneas de crédito. Promover asimismo la creación y fortalecimiento de los Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo. Establecer mecanismos de colaboración con el objeto de que los gobiernos municipales participen en la realización de las acciones y programas de desarrollo socio-económico. Establecer y realizar conjuntamente con los ayuntamientos programas de capacitación para los funcionarios municipales, a fin de mejorar las administraciones públicas de los municipios. El Ejecutivo Federal, por su parte, se compromete a proporcionar asesoría y apoyo técnico al Gobierno del Estado en materia hacendaria, financiera, administrativa y jurídica que coadyuven al desarrollo de los municipios.

4.3 Reestructura municipal.

Es muy importante denotar que recientemente haya surgido un interés creciente en nuestro sistema político administrativo en relación al municipio, ha despertado opiniones de analistas, juristas, académicos, políticos, economistas, en fin de una amplia gama de dedicados a la materia municipal sexenio tras sexenio; en este contexto, resulta muy afortunado desde mi personal punto de vista hacer notar que el punto que toco es por primera vez puesto de manifiesto a todo aquél interesado en el área municipal; en sí la reestructura municipal a que aludo independientemente de innovar su sistema administrativo interno, tiene por objeto con visperas al siglo XXI reducir al máximo el número de municipios dentro de cada entidad local, tarea nada fácil desde cualquier punto de vista del que pretenda vérselo y más aún también criticársele, pero me atrevo en un sentido imperativo a manifestar que México requiere de un crecimiento uniforme y si las entidades que conforman su federación lo

hacen a través de municipios, por qué no entonces dotar a éstos de una verdadera libertad, habiendo tan sólo municipios de calidad y no de cantidad.

Reflexionemos que actualmente las partidas presupuestarias para la administración pública municipal son exageradamente grandes, en cuanto a salarios, instalaciones, mantenimiento, servicios, etc.; y a nada lleva al Estado a otorgar día a día más y mayores recursos a la gran diversidad de municipios que a diario se constituyen, sería correcto que a nivel federal se discutiera la tipología del municipio adecuada a nuestro actual régimen de gobierno a efecto de que dependiendo de los estudios que en cada entidad se realizarán a razón de ello se permitiera la constitución del número de municipios adecuados para el fortalecimiento de las entidades locales.

Es necesario que mi pensamiento lo reproduzca con vísperas a que en un futuro no muy lejano y en razón de estar en el umbral del siglo XXI el municipio deba ser libre verdaderamente y no del tanto autónomo como muchos otros lo han propuesto, aclaro que no me opongo a las opiniones de quienes afirman y están por la autonomía del municipio, pero creo que esto no se logrará en tanto el municipio no sea verdaderamente libre. Así pues, mi pensamiento lo conduzco al hecho de que en el futuro las entidades federativas se constituyan del número de municipios verdaderamente indispensables para que con ello fortalezcan el crecimiento de la entidad de la cual son parte. Si bien a lo que me refiero es a la unificación de territorios en donde por siempre han existido desigualdades, el estado al ser paternalista no puede en su carrera política consentir más el desenfrenado crecimiento municipal dentro de los estados, por el contrario insisto debe dotarse a cada entidad de municipios de calidad verdadera en donde se omita tener en cuenta el número de habitantes para su constitución y siendo primordial por el contrario la producción y el crecimiento y desarrollo económico de la zona para su establecimiento, es decir, un estado tendrá tantos municipios como el desarrollo económico de las zonas lo

permitan y mientras no exista desarrollo económico esas zonas deberán pertenecer a las más poderosas para que con el tiempo trasciendan en el fortalecimiento del crecimiento económico, lo cual puede lograrse si partimos del hecho de que un municipio tiene un control sobre la población, su actividad, su producción y contribuciones, de esta forma su impulso sería equilibrado a grado de decir que una entidad federativa gozará de la libertad para constituir municipios en la medida en que genere riqueza y desarrollo económico interno sostenido para la población.

Quiero advertir que quién se pregunte si un estado en esta forma, algún día puede tener tan solo cuatro o cinco municipios; desde mi personal punto de vista manifiesto que esto se me hace como un juego de ajedrez, entre más grande sea la tabla más combinaciones de juego tendremos, quizás para ganar o bien para defendernos, pero si ese mosaico es reducido nos permitiría a como es hoy, tener un mayor control sobre cada una de las jugadas; esto pasa con el control del estado hacia los municipios, el crecimiento es tan desenfrenado que en vez de beneficiar al municipio benefician tan solo a unos cuantos que viven en aras del presupuesto municipal, sin tener control verdadero sobre la totalidad de municipios porque en muchos casos aún cuando se dedicaran los estados a los problemas de los municipios día con día, hay estados que tienen tantos que un año sería corto para prestarle atención a cada municipio.

Ahora bien, con la reducción de este número de municipios dentro de las entidades federativas a mi modo de ver pienso que habría un mejor control sobre las autoridades, sobre el presupuesto, sobre la funcionalidad del municipio y sobre su producción, porque en verdad el municipio se constituiría como libre al perseguir el verdadero desarrollo económico que es el cáncer que corroe su crecimiento.

Ante la diversidad de partidos políticos que pueden llegar a las presidencias municipales, el orden municipal libre deberán respetarlo por sobre sus políticas, ajustándose al cambio y sobre todo a la observancia de que en México el municipio como lo dice el artículo 115 Constitucional es la base de la división territorial y de su organización política y administrativa de los estados, más no trampolines políticos de fines económicos salvaguardados en puestos de elección popular.

Pienso que los municipios al ser limitados en número deben ser ampliados en funciones en razón del territorio que se les encomienden para lograr el verdadero progreso económico de las zonas más desfavorecidas, debido a que en México es secreto a voces de que no hay municipio pobre sino que la riqueza se encuentra mal distribuida; en este sentido atribuyéndole más funciones al municipio y teniendo mayor control sobre sus autoridades habría un verdadero cambio en cuanto a la organización administrativa de éste, en virtud de que habiendo en todo municipio personal idóneo para desempeñar los múltiples cargos que la administración municipal contiene, las funciones que en él se desempeñan serían verdaderamente exitosas porque quien las realice será conocedor de los problemas reales del territorio municipal, caso contrario si como actualmente en algunos casos se maneja que el municipio es administrado por quienes desconocen las raíces y antecedentes de dichos municipios.

En vísperas a la entrada del nuevo siglo, es urgente que la reestructura municipal en México se innove con el fin de que el futuro del municipio en México deje ser tan solo la base de la división territorial de los estados y sea en vez de ello la base del crecimiento económico de la organización política y administrativa de todo estado, lo que permite que las entidades federativas se constituyan de municipios de calidad y no cantidad, disminuyéndole costos a la federación en su reparto presupuestal para el mantenimiento de todos éstos, pero en verdad fortaleciendo a los que en tal carácter se erijan en vísperas al nuevo siglo.

4.4 Propuestas de reforma al artículo 115 Constitucional

Primeramente, opino que el artículo 115 debe ser modificado en cuanto a lo siguiente:

Debe indicar el texto del precepto citado lo que a continuación transcribo:

Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su desarrollo económico, de su organización política y administrativa, los municipios libres que así lo permitan...

Deberán incrementarse al texto original fracciones tales como la siguiente:

El personal administrativo que sea parte integrante de los municipios deberá haber residido por lo menos los últimos cinco años en el mismo, con el objeto de participar de manera efectiva en la problemática de dichos municipios y con el espíritu de servicio que permita el crecimiento económico de la proporción territorial a la que sirva.

Los estados tendrán el número de municipios que su desarrollo económico permita con el fin de que en lo posterior las zonas que se encuentran abandonadas se retomen por municipios poderosos económica y administrativamente para que impulsen su crecimiento.

Los estados a fin de evitar diferencias entre uno y otro municipio deberán rendir cuenta pública sobre el control, manejo y administración de los recursos que a su vez

los municipios les reporten, persiguiendo con ello el firme propósito de lograr las bases de crecimiento que fortalezcan a los municipios y por lo tanto a las entidades federativas.

Todo municipio será dotado de los medios electrónicos, administrativos, humanos, técnicos, científicos y de ser posible económicos para el verdadero desarrollo económico de dicha zona, sin que ello implique la obligación del estado a proporcionarles de manera obligatoria sino cuando el crecimiento y desarrollo municipal sea sustentado en bases por demás analizadas y aprobadas por la legislatura del estado, con el propósito de desarrollar el equilibrio de la riqueza en los distintos municipios que forman parte de toda entidad federativa.

Éstas son tan sólo algunas de las propuestas que estimo importantes en torno al cambio a que debe analizarse el municipio en vísperas del nuevo siglo, no quiero afirmar sin embargo que sea imperativo que se haga, pero si es válido afirmar que ante los nuevos retos que plantea el siglo XXI, debemos estar provistos de lo que en verdad beneficie al crecimiento del país y no de aquello que lo agote de manera sistemática día con día, recordemos que el crecimiento municipal en México ha sido tan desenfrenado que aún no pasa un siglo de la creación de la Constitución Política y el número de municipios ha crecido en miles en razón de los que inicialmente integraron a la federación, por ello estimo necesario y urgente que esa carrera desenfrenada se analice en un plano de cambios con vísperas a un nuevo siglo en donde los recursos deben ser aprovechados al máximo y no menoscabarlos en aras de la desenfrenada carrera de crecimiento municipal como hasta hoy se ha ido prolongando, no debe entonces preocuparnos tanto si el municipio debe ser autónomo o no sino primeramente frenar el desmesurado crecimiento de éstos dentro del entorno de las entidades federativas que conllevan éstos a un verdadero descontrol y desorden sobre ellos.

CONCLUSIONES

La modernización de la administración municipal dentro del marco de la crisis económica y financiera del país, resultaría sin sentido o sin justificación si la entendemos como la aplicación de técnicas científicas frecuentemente estériles, pero su verdadero sentido está en adecuar mejor la administración municipal como parte de la estructura gubernamental para lograr mayor eficacia y productividad en el desempeño del papel que tiene encomendado.

La modernización del aparato municipal es una responsabilidad que corresponde a los tres niveles de gobierno.

Es una tarea incruenta, porque busca acabar con un aparato obsoleto y situar al gobierno municipal en su justa dimensión, por lo que la inversión de los recursos en materia de administración debe aplicarse sin menosprecio alguno. Es necesario que los niveles superiores de gobierno, federal y estatal, presten su ayuda y apoyo en beneficio del municipio, lo que no debe entenderse como intromisión o menoscabo de la autonomía municipal.

En los últimos años las relaciones intergubernamentales han tenido que abandonar el patrón tradicional, formalista y teórico para ir hacia una cooperación más estrecha entre los diversos niveles de gobierno. Dicha cooperación se concretiza en nuestro país a través de instrumentos como los convenios de desarrollo, fundamentado en la ley de planeación del 8 de enero de 1983, con el objeto de promover e impulsar el desarrollo integral del país mediante la acción coordinada de los Ejecutivos Federal y Estatales en las áreas de planeación, descentralización de la vida nacional y de fortalecimiento en la vida municipal.

En esta materia los convenios únicos de desarrollo señalan que los Ejecutivos Federal y Estatales conviene en coordinar sus acciones a fin de fortalecer la capacidad

política, económica y administrativa de los gobiernos municipales, promover una mayor participación de los municipios en el proceso integral de planeación para lo cual el Ejecutivo Federal se compromete a instrumentar las medidas jurídico administrativas a efecto de que las acciones de sus dependencias y entidades sean compatibles con las que el Ejecutivo Federal realice en apoyo a los municipios.

Se debe proporcionar asesoría y apoyo técnico a los ayuntamientos en materia hacendaria, administrativa y jurídica, así como en aquéllas que coadyuven al desarrollo socioeconómico de los municipios.

Habrá que transferir a los ayuntamientos los recursos que el Gobierno Federal les asigne para la realización de estudios y proyectos de alcance municipal.

Perfeccionar los mecanismos de distribución de las participaciones en ingresos federales a sus municipios así como también promover la descentralización a los municipios de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a cargo del estado y que la realización de acciones y programas de alcance e interés municipal se financien con líneas de crédito.

Promover la creación y fortalecimiento de los Comités Municipales de planeación para el desarrollo así como también establecer mecanismos de colaboración con el objeto de que los gobiernos municipales participen en la realización de las acciones y programas de desarrollo socioeconómico.

Se debe establecer y realizar conjuntamente con los ayuntamientos programas de capacitación para los funcionarios municipales, a fin de mejorar las administraciones públicas de los municipios.

El Ejecutivo Federal por su parte, se debe comprometer a proporcionar asesoría y apoyo técnico al Gobierno del Estado en materia hacendaria, financiera, administrativa y jurídica que coadyuven al desarrollo y crecimiento de los municipios.

Cada municipio deberá gozar de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir sus reglamentos, bandos y disposiciones que juzguen necesarias para su régimen interior.

En vísperas del siglo XXI, los municipios deben reducirse al máximo, a efecto de que éstos otorguen resultados a la Federación en el crecimiento económico sostenido de México.

El vasto crecimiento de los municipios a últimas fechas, provoca el desgaste económico de la Federación.

La presupuestación económica necesaria para el sostenimiento de los municipios en México, debe ser conducida a reducirlos a un máximo con características de calidad que generen progreso económico.

Toda Entidad Federativa, desde mi particular punto de vista y con vísperas al siglo XXI debe constituirse del número de municipios verdaderamente indispensables con el objeto de que fortalezcan el crecimiento sostenido de la entidad de la cual son parte.

La Federación debe despojarse de su papel paternalista y frenar en forma imperativa la carrera del crecimiento de municipio.

El artículo 115 Constitucional debe ser motivo de un análisis legislativo, discutiendo los pormenores de cambio, que generen progreso en las Entidades de las cuales sean parte.

BIBLIOGRAFÍA

Mexicano ésta es tu Constitución, RABASA Emilio/CABALLERO Gloria, 9ª. Edición, Cámara de Diputados.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie año 23, Número 68, Mayo-Agosto 1990 Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1994.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 31ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1992.

GAMIZ PARRAL, Máximo. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. México, Dir. Gral. de Publicaciones UNAM, 1990.

LLORENTE GONZALEZ, Arturo. El Municipio Entidad Democrática por excelencia. La Reforma Municipal en la Constitución. 2ª. Edición México Editorial Porrúa, 1986.

MARTINEZ ALMAZAN, Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. Ediciones INAP, Junio 1988.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, Ediciones INAP/BANOBRAS. 1992 .

OCHOA CAMPOS, Moises. La Reforma Municipal. 4ª. Edición, México Editorial Porrúa, 1983.

POSADA, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Librería General Victoria Suárez, Madrid, España, 1938.

RENDON HUERTA, Teresita. El Municipio. México, Editorial Porrúa, 1985.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 16ª Edición México, Editorial Porrúa, 1993.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 26ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1992.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 11ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1967.

UGARTE CORTÉZ, Juan. La Reforma Municipal, México, Editorial Porrúa, 1985.

VAZQUEZ, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. México, Editorial SEP, 1986.