

32/909

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

FACULTAD DE DERECHO
INCORPORADO A LA U. N. A. M. CLAVE 3219



**“EL MUNICIPIO EN MEXICO, A LA LUZ DEL NUEVO CONTEXTO
POLITICO-ELECTORAL”.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ISABEL HERNANDEZ CARBAJAL

MEXICO, D. F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**A MI PAPÁ
VÍCTOR MANUEL**

Gracias por tu gran amor y tu existencia. Por darme "la segunda" y las miles de oportunidades, de forma incondicional para culminar esta meta, que hoy te brindo con mucho amor. Eres el ejemplo viviente de entereza y tenacidad.

**A MI MAMÁ
ANDREA**

Gracias por tu infinito amor y paciencia. Tú sembraste en mí día con día, la ambición para terminar esta lucha. Gracias por tanto apoyo, por tu ilimitado amor y tu reiterada ayuda. Tu fuerza es la mía, me siento honrada de ser tu hija.

**GRACIAS
A LA MANCUERNA PERFECTA**

A MI CALE

Eres la razón más importante y poderosa que tengo en la vida. Te agradezco el amor que me das y la incondicional compañía; quiero estar a tu lado siempre que lo desees y pido a Dios te de la felicidad que tanto anhelo para ti.

A MIS HERMANOS VÍCTOR Y GILBERTO

Gracias por su apoyo, compañía y amistad. Esta meta también es suya, por la paciencia y ayuda. La circunstancia nos ha hermanado, pero un gran amor nos une.

A MI HERMANA ANDREA

Gracias por Cale, gracias por tu presencia, por tu apoyo moral, por tu invaluable amistad y compañía; sin tu ayuda no lo hubiera logrado. El amor y la hermandad nos une, para toda la vida.

A MI CUÑADO OSCAR

Gracias por tu apoyo y amistad, y por brindarme tu sabiduría, también por tus consejos, pero sobre todo, gracias por Cale.

**A MI ESPOSO
MAURICIO**

Por apoyarme en la culminación de este trabajo y por la compañía. Por el amor y la felicidad.

**A MIS AMIGAS
LAURA, ILCE, CARMEN Y CRISTI**

Gracias por su amistad, y su tiempo. Su compañía ha sido un gran impulso para llegar a la meta.

**A LA LICENCIADA
CARMEN OTALORA**

Por instarme a terminar este trabajo, por sus consejos y amistad. Gracias por su sabiduría.

***A MI DIRECTOR DE TESIS
EL LIC. RENÉ ANTONIO PALAVICINI***

Por su interés, apoyo y cooperación para la culminación de este trabajo.

A MIS MAESTROS

A quienes les debo mi formación profesional

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO HISTORIA DEL MUNICIPIO EN EL MUNDO

1.1. EN ROMA.....	5
1.2. EN GRECIA.....	11
1.3. ESPAÑA.....	20

CAPÍTULO SEGUNDO EVOLUCIÓN DE LA DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

2.1. LA SOCIEDAD AZTECA.....	30
2.2. LA EPOCA COLONIAL.....	34
2.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	40
2.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	46
2.5. NUEVO CONCEPTO FEDERAL.....	51
2.6. CONCEPTO DE MUNICIPIO.....	56

CAPÍTULO TERCERO ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3.1. FRACCIÓN I.....	62
3.2. FRACCIÓN II.....	66
3.3. FRACCIÓN III.....	67

3.4.	FRACCIÓN IV.....	69
3.5.	FRACCIÓN V.....	72
3.6.	FRACCIÓN VI.....	73
3.7.	FRACCIÓN VII.....	74
3.8.	FRACCIÓN VIII.....	75

CAPÍTULO CUARTO
PERSPECTIVA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

4.1.	LA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO.....	85
4.2.	MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ELECCIÓN MUNICIPAL.....	92
4.3.	EL PROCESO LEGAL DE LA ELECCIÓN MUNICIPAL.....	95
4.4.	LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y LAS POLÍTICAS SOCIALES.....	97
CONCLUSIONES		108
BIBLIOGRAFÍA.....		117

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se hará un estudio socio-jurídico del municipio en México, a partir del nuevo contexto político-social que vive nuestro país, ya que las condiciones para los municipios, son diferentes, es decir el arribo al poder de los diferentes partidos políticos, en diversos cargos de elección popular como son Senadores, Diputados Federales, Diputados Locales, Gobernadores y Presidentes Municipales, así como también el próximo Presidente de la República proviene de un partido político de oposición, esto que el municipio en nuestro país hoy día sea diferente, al tratar de hacer valer sus derechos consagrados en nuestra Carta Magna.

Es por ello que el principal objetivo de nuestro estudio es evidenciar la nueva perspectiva del municipio en nuestro país, al ser gobernados por funcionarios extraídos de diversos partidos políticos y la ventaja que representa para los ciudadanos.

Con los actuales cambios que han existido en materia electoral, diversos partidos políticos han llegado a ser presidentes municipales, diputados, gobernadores y actualmente la presidencia de la república, esto realmente puede ocasionar cambios substanciales en la política hacia los municipios en todos los

aspectos, económicos, políticos; es decir realmente si realmente alcanzará su autonomía contemplada en el artículo 115 constitucional.

Es importante destacar que el presente trabajo pretende demostrar que los cambios políticos sucedidos en nuestro país, en los últimos años han emitido una real y significativa alternancia en la autoridades que nos gobiernan, no sólo a nivel federal o estatal, sino que dicha renovación ha trascendido hasta el municipio, ente al que estará específicamente circunscrito nuestro estudio, en la actualidad hace mayor uso de su autonomía que le otorga el artículo 115 Constitucional.

El método a utilizar en el presente trabajo será el sociológico, basado principalmente en los hechos sociales, que surgen en la vida diaria de la comunidad materia del presente trabajo y de la cual deriva la repercusión social que se tiene en el mismo grupo, el municipio al ser una forma representativa del Estado, en la cual los ciudadanos por su peculiar naturaleza, tienen una convivencia más cercana, y en la que tienden a participar directamente en la vida política, social y cultural de dicha entidad.

Se estudiará cual es la forma de gobierno y cual es su impacto a nivel comunidad, y así mismo se hará el análisis social, en una entidad que es el

municipio que por ser reducido el campo de investigación será más objetiva la información obtenida.

Al hacer el estudio socio-jurídico, del municipio, se aplicará como método el sociológico, ya que la sociedad esta en constante evolución, es decir no hay que olvidar la dinámica social, que vive una comunidad, dentro de esto se puede mencionar la participación política que tiene la misma, como en este caso pueden ser las elecciones municipales y su impacto en la sociedad.

CAPÍTULO PRIMERO
HISTORIA DEL MUNICIPIO EN EL MUNDO

1.1. EN ROMA.

Cuando se habla del municipio histórico, la doctrina toma en cuenta una doble tradición: la romana, que como se sabe, pasó a lo que hoy es España y, después de recibir las influencias de los visigodos y de los árabes, así como después de consolidarse por varios siglos en suelo peninsular, pasa a las colonias americanas como parte del método de conquista y colonización emprendido desde 1492; en tanto que, por otro lado, se toma en cuenta la propia tradición aborigen de los pueblos colonizados en América, no solamente porque dichos pueblos ya tenían, a la llegada de los españoles, una cierta organización estable y duradera, sino porque tales pueblos, en no pocos supuestos, han sobrevivido a la colonización y continúan manteniendo su propia organización o ha sido tomada en cuenta la misma por el legislador. En la etapa del Estado moderno, en muchas ocasiones se ha ocupado el legislador de la materia municipal. Una vez mencionadas las palabras que eran necesarias, se desarrolla el presente inciso.

La jurista Teresita Rendón Huerta Barrera, en su importante obra de "Derecho Municipal", menciona que:

el pueblo romano ha sido el de mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del derecho, afirma que de dicha cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental, y que hoy en día prevalece la mayor parte de esas instituciones como fueron concebidas, o con circunstanciales y leves modificaciones.

En Roma fue en donde por primera vez nos encontramos con la figura del Municipio como institución jurídica.¹

Moisés Ochoa Campos, al referirse a este tema, escribe en su obra "Reforma Municipal": "se ha dicho que, el origen de los ayuntamientos, se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma".² Reafirma lo anterior, con las siguientes palabras:

"En efecto, de esta lucha surgieron primero los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de época de los cuestores, iniciaron las funciones municipales y luego, los ediles curules habían de representar la existencia de los primeros ayuntamientos".³

Por su parte, el tratadista Sergio Francisco de la Garza, menciona:

"La historia del municipio se inicia en Roma, cuyo carácter imperial ha deslumbrado al grado de pasar por alto su aspecto municipal. Antes de Roma, la identidad del Estado y del municipio hacen que las comparaciones con las condiciones modernas - de las ciudades - sean más engañosas que útiles. Atenas parece haber carecido de la delicada coordinación de autoridades que caracteriza nuestro sistema moderno."⁴

¹ RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. *Derecho Municipal* 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 1998, p. 4

² OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal*. Ed. Porrúa, México. 1996, p. 12

³ Idem.

⁴ GARZA, Sergio Francisco de la. *El Municipio*. Ed. Jus, México. 1996, p. 45

No se podía dejar de citar al eminente tratadista Adolfo Posada, quien en su importante libro "El régimen municipal de la ciudad moderna", escribe:

"La municipalidad fue un tratamiento dado por Roma a ciertas de las ciudades sometidas por conquista, que aunque en situación de subordinación, conservaban una autonomía más o menos amplia. Las ciudades autónomas, puesto que Roma la incorporó otorgándoles en mayor o menor grado la ciudadanía romana y la libre organización administrativa constituyeron los municipios".⁵

El autor mencionado continúa:

"La primera lección que la historia municipal del imperio romano nos da es ésta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente".⁶

Ahora, por lo que se refiere al concepto etimológico "municipio", veamos lo que nos dicen algunos importantes tratadistas:

⁵ POSADA, Adolfo. *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, Edit. Reus, Madrid. España, 1984, p. 19

⁶ *Ibidem*. p. 43

La Licenciada Rendón Huerta Barrera, nos dice: "El término municipium deriva de munia capere que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público"⁷

La palabra municipio según las fuentes latinas presenta una triple significación. Equivale, en primer lugar, a población fortificada; en segundo lugar, al cargo de autoridad que se posea dentro de dicha población; y finalmente, equivale a los habitantes de las mismas poblaciones.

La primera equivalencia se justifica por la presencia del verbo munio, como parte del término municipium. Este Verbo significa justamente fortificar, amurallar, de donde el sustantivo toponimico de municipium significará lugar amurallado o lugar fortificado.

Los romanos en su tendencia expansionista, se encontraron con los pueblos asentados, unas veces dentro de sus propias fortificaciones, a los que se les llamaría originalmente municipis, mientras que otras veces lo encontraría asentados libremente en el campo, a los que también se les llamaría con los nombres de fundus y de ager.

⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita, op. cit. p. 34

Los diferentes términos, usados por las fuentes, han permitido suponer a la doctrina que, en el fondo, se trataría de diferentes clases de entidades político-sociales, diferentes en cuanto al grado de desarrollo alcanzado, así como al grado de organización interna que pudiera tener.

Según esta suposición, los Municipios, serían las entidades mejor organizadas internamente y de mayor desarrollo político-social, gracias a lo cual habrían podido seguir un proceso hacia las formas de urbanización o constitución de ciudades; mientras que, los fundus y ager, serían todavía entidades de carácter rural, con un menor grado de desarrollo económico y político.⁸

El uso de las voces de municipium y de municipes, aluden claramente al desempeño del cargo de autoridad. En efecto, en el término municipium, se encuentra la voz munus eris que significa cargo, oficio o autoridad. En la realidad nos encontramos con poblaciones de las cuales algunas se encuentran amuralladas y otras no lo están, de tal manera que expresamente aludimos a la existencia de determinadas autoridades, que están al frente de esas mismas poblaciones. De esta forma, no existe duda, que reciben el nombre de municipes, las personas que ejercen algún cargo de autoridad dentro del Municipio.

⁸ cfr. VAZQUEZ PAREDES, Héctor. *El Nuevo Municipio Mexicano*. 2ª ed. Ed. SEP, México, 1987, p. 67

Cuando las fuentes se refieren a otras clases de entidades o poblaciones, como por ejemplo el fundus o el ager; ciertamente se infiere que son entidades también organizadas, con autoridades propias y, tal vez leyes propias, que no siempre recibían un trato igualitario por parte del pueblo romano.⁹

Para las mismas fuentes romanas, el término municipium equivale a habitantes, asentados dentro del lugar amurallado, cualquiera que fuese su calidad y condición o su estatus jurídico.

En resumen, el municipio es una población bien organizada, asentada en un territorio determinado, amurallado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas y permanentes. En otros términos, las fuentes romanas están empleando el término municipium, tanto para significar el lugar amurallado como para significar igualmente a la autoridad, cuanto para referirse a los habitantes de dicho lugar, abstracción hecha de cual sea su condición jurídica y política.

Para aclarar lo mencionado, se debe de mencionar que en los municipios, unos habitantes gozaban ya de la ciudadanía romana (privilegio que poco a poco fue otorgándose a todos los hombres libres del imperio), en tanto que

⁹ Idem.

otros habitantes tenían el estatus de peregrinos. Esta era, a grandes rasgos, la situación del municipio en Roma.

1.2. EN GRECIA.

La cultura griega representa para la civilización occidental, el centro generador de una multiplicidad de ideas e instituciones. La filosofía, entendida en sentido griego, es sinónimo de ciencia y de pensamiento racional. Sus más connotados exponentes los encontramos precisamente en dicha cultura.

Respecto a la evolución de su organización y estructura, mucho se ha escrito. Grecia fue la base de la concepción política del hombre occidental, de la idea del Estado, de la democracia, etc. Por todo ello, en nuestra materia, merece especial cuidado analizar la institución de la "polis" como centro de la propia vida política del pueblo griego.

A decir de Rowe:

"El proceso de la civilización griega empieza y termina en sus ciudades; ninguna otra nación ha concentrado tan completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida de la ciudad".¹⁰

Para el hombre griego, la ciudad representaba el centro de su vida, su realización y plenitud. Solamente en ella se podían realizar los grandes valores de justicia y virtud, como lo exponen Aristóteles en su obra "La política" y Platón en "La República".

Atenas, Corinto y Mileto no eran simples ciudades, palacios o centros de comercio, eran comunidades urbanas en el sentido moderno., con una vida política y económica. El esfuerzo de la raza helénica se centró en el mejoramiento de las condiciones de la vida urbana.

Surge la pregunta de si es posibles catalogar a la Polis Griega, como una verdadera organización municipal.

¹⁰ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. *Derecho Municipal*, 2ª ed. Edit. Porrúa, México. 1998, p. 56

Muchos autores estiman que efectivamente la ciudad griega o Polis, representa un verdadero Municipio. Para Moisés Ochoa Campos, la ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal.

Posada, estima que la Polis contiene más los elementos totales del Estado, que los propios de un Municipio, por esa razón, las ciudades griegas no constituían por sí municipalidades, en el moderno sentido de la palabra.

Al retomar las ideas de los autores mencionados, la figura del municipio, como institución política subordinada al Estado, se parece más a los demos o barrios de la polis, que tenían algunas autoridades y funcionarios particulares.

Las instituciones urbanas griegas denotan indudablemente los perfiles que en Roma adquirieron las "civitates" municipales. La polis griega es precursora, con sus demos, de la organización municipal que florecería siglos después en el gran imperio de los romanos.

Un ejemplo de la vida urbana en Grecia es la enumeración que realiza Ochoa Campos, de los nombres y funciones de los magistrados gobernantes de Atenas:

"El Rey, que celebraba los sacrificios.
 El Polemarca, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército.
 El Arconte, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.
 Los Tesmotetes, que en número de seis presidían los grandes jurados.
 Los Pritanos, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.
 Las Magistraturas que fueron creadas por la democracia:
 10 Estrategas, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y con la política.
 10 Astinomios, que cuidaban de la policía.
 10 Agoranomios, responsables de los mercados
 15 Sitofilaquios, que vigilaban la renta del trigo.
 15 Metronomios encargados de las pesas y medidas.
 10 Custodios, del tesoro.
 10 Receptores de cuentas.
 11 Encargados de ejecutar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en el cargo un año y la mayor parte de las magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y cada demo. La superburocratización de la ciudad se manifestaba a primera vista".¹¹

¹¹ Ibidem p. 6.

Para Teresita Rendón Huerta Barrera, en Grecia surgió el municipio natural, y sólo existió la idea de municipio más que este como institución, menciona que para el pueblo griego, la ciudad fue la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus, prescindiendo del territorio.

"Las implicaciones del concepto ciudad fueron aquí de índole socio-política y no jurídica. Analizando el término urbe encontramos que tampoco aludía a lo jurídico sino más bien a lo religioso, pues la urbe se conceptuaba como el lugar de reunión, el domicilio, y sobre todo, el santuario de esta asociación"¹².

Por ello, menciona Rendón Huerta Barrera, no existía una noción completa del Municipio diferenciando sus elementos.

Esparta y Atenas fueron las dos ciudades más importantes en la vida política del pueblo griego, por ello es recomendable hacer un breve análisis respecto al municipio en ellas.

¹² RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. *op. cit.* p. 5

ESPARTA

Fue una ciudad poderosa, no era homogénea, sino un conjunto de muchos villorrios, su organización política tan singular y el código espartano que se atribuye a Licurgo, motivan a conocer su idea de Municipio.

La capital de Laconia en el Peloponeso, contaba con unos 40,000 espartanos libres, habitantes de la ciudad, 150,000 lacedemonios, 200,000 ilotas y otros esclavos, de ahí su gran poderío. El gobierno era oligárquico, era una república aristocrática y se integraba de la siguiente manera: La Asamblea de iguales o aristócratas; el eforado, constituido por cinco éforos (o sacerdotes) o magistrados. La aristocracia de Esparta mantuvo su hegemonía gracias al terror organizado.

En Esparta no existió propiamente la noción de municipio, aunque en algunos casos se asegure que se trataba de un municipio militar, en su estricta acepción. Pues como ya se mencionó, su estructura era oligárquica y no democrática y siendo el municipio institución propia de regímenes democráticos, es obvio que no se conociera ni que se instituyera como forma o base del gobierno.

ATENAS

Fue la cabeza de Grecia. Sin Atenas, Grecia nunca hubiera sido lo que fue, era ya en la época micénica una verdadera ciudad dominada por el roquedal de la Acrópolis, donde se encontraba el palacio del rey. En la historia de Grecia, Esparta representó el elemento conservador y la estricta disciplina, en tanto que Atenas estuvo siempre abierta a las inquietudes e impulsos de las ideas nuevas. Esparta se caracterizó por el orden; Atenas por la libertad.

La misma diferencia se encontraba en sus estructuras políticas. En Atenas la monarquía fue muy pronto abolida, adoptándose la forma de República democrática. Las reformas introducidas por Solón, considerado el padre de la democracia, aunadas a las de Clístenes, acérrimo demócrata, permitieron que se alcanzara una democracia radical.

En una comunidad con vida democrática no podía faltar el municipio; el "demos" fue centro de la vida municipal con hacienda, administración y policía propias, a cuyo frente estaba un Demarca elegido por la Asamblea -el Agora-, sus funciones eran directivas junto con los tesoreros -Tamisi-, votaba sobre las recompensas a otorgar y se ejercitaba en el juego administrativo y político. El

Demarca era mandatario del Agora y representante del Estado. La "Boule" era un consejo de base municipal y se integraba por 500 miembros, sus funciones eran las de realizar proyectos de decisiones para presentarlos a la Asamblea, asegurar la ejecución de las decisiones tomadas por el pueblo, realizar un examen moral a los magistrados, revisar las cuentas que rendían los gestores de la hacienda, vigilar las cuestiones relacionadas con el culto, la guerra y los asuntos exteriores.

La "Ekklesia" era la asamblea de todos los ciudadanos y por ello, la suprema autoridad la cual se reunía una vez cada décima parte del año, en ella se votaba sobre las magistraturas, la defensa del país, las acusaciones de alta traición y se decidía en materia de ostracismo. Se reservaban a dicho cuerpo, las declaraciones de guerra y ahí se tomaban las decisiones de alta política.

En la época de Pericles (462-411 a. C.) se dio una verdadera separación de poderes: la Ekklesia tenía el legislativo, la Boulé y los Magistrados el Ejecutivo, ninguna de las dos poseían el poder judicial.

Una serie de reformas, períodos y conmociones políticas van sucediéndose hasta que sobreviene la decadencia (412-330 a C.), período en el cual se abolieron muchos órganos e instituciones.

"La noción del Municipio en Atenas aun cuando no fue propiamente jurídica debe considerarse en su dimensión política y administrativa; ya que la formación democrática de los atenienses confirió al demos una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esa primigenia manifestación del municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada más tarde por los romanos".¹³

El cambio que se dio sobre el principio de asociación humana, la idea nueva sobre el gobierno y las transformaciones que se dieron en la política y en la religión, representaron el abandono de los esquemas de vida municipal. Algunos historiadores atribuyen tal decadencia a dos causas fundamentales:

- "- De orden moral e indirecto: la transformación de las creencias.
- De orden material: la conquista romana".¹⁴

No se puede hacer, entre estos dos hechos, una separación categórica, ya que los dos tuvieron un desarrollo paralelo durante los cinco siglos antes de nuestra era.

¹³ Ibidem. p. 7

¹⁴ Idem.

Las instituciones municipales sucumbieron, lo mismo en los pueblos aliados que en los llamados súbditos, sólo existía la diferencia de que los primeros conservaban las formas históricas.

1.3. ESPAÑA

De los pueblos que habitaron la península Ibérica en la época de la España primitiva o pre-romana, fueron los iberos los que predominaron y dieron carácter a las instituciones sociales económicas y jurídicas de esa época. Es sabido que ciertas prácticas jurídicas de los ibéricos se arraigaron en ciertas comarcas y fueron transmitidas de generación en generación mediante vía consuetudinaria hasta fines de la Edad Media, influenciando algunas instituciones y sorteando los períodos de dominación romana, visigoda y árabe.

Ni en los tiempos prehistóricos, ni en el período pre-romano en que se presentaron las colonizaciones fenicia y griega así como la invasión cartaginesa, se identifican rasgos significativos sobre la existencia del municipio. Por ello es incuestionable que se encontrarán sus inicios hasta el período de romanización de esa península.

Existen muchas hipótesis que tratan de explicar el origen del municipio en la península ibérica, pero cuatro son las de mayor relevancia:

"A) Las de: Herculano, Raynouard, Savigny y Eichhorn, quienes creen que el municipio europeo de la Edad Media es derivación del romano-visigótico. Concretándonos a España, sostiene Herculano esta procedencia fundándose en que: los alcaldes no son sino 11 viri conservados entre los mozárabes; la división de los hombres en caballeros y peones es trasunto de la de curiales y plebeyos y, hasta el nombre de Concilium prueba tal procedencia, ya que se enlaza con el conventus vicinorum.

B) La de Hinojosa, que refuta la anterior, sosteniendo que el concepto de Municipio tal como fue concebido en el Derecho Romano, termina en el período de la dominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los conquistadores... Los restos de la organización municipal romana no sobrevivieron a la ruina del reino visigótico, siendo esta organización incompatible con el género de vida militar y casi nómada de los cristianos de los primeros tiempos de la reconquista...

C) La representada por Pérez Pujol: señala que se dio la influencia romana hasta el período de la dominación árabe...

D) La sustentada principalmente por Sánchez Albornoz: concluye que el modelo del municipio romano, desaparece durante la dominación germánica y que sin embargo no fue sustituida por las instituciones visigóticas, sino que paulatinamente, fue extinguiéndose por un proceso natural de descomposición... y naciendo así con peculiaridades y organización propia el municipio español..."¹⁵

¹⁵ Idem. p. 7

Se considera más aceptable la explicación del nacimiento del municipio en España, al inicio de la reconquista del territorio español en poder de los árabes, ya que es hasta entonces cuando el municipio como tal surge y se alcanza a integrar como órgano político.

La dominación árabe dejó huellas indelebles en la propia cultura peninsular ibérica y que la denominación de alcalde, por ejemplo, se mantendrá hasta nuestros días como inherente a la institución municipal.

En suma, se sostiene que las poblaciones surgidas durante la reconquista, la cual se desarrolla a lo largo de ocho siglos, tuvieron orígenes peculiares y propios; ya que en ocasiones las poblaciones y comunidades nacieron como consecuencia de mandatos expresos del rey o de asentamientos formales que el Rey mandaba constituir, ya fuera como avanzadas sobre territorios ocupados. Poblaciones a las que el monarca favorecía otorgándoles regímenes jurídicos privilegiados, que las fuentes jurídicas denominaban Cartas Puebla o Cartas de Fundación y los llamados Fueros Municipales.¹⁶

¹⁶ Ibidem, p. 8

En la organización era básica la institución del concilium o asamblea judicial constituida por los hombres libres de un territorio, que podía tener por centro una aglomeración urbana, y fue llevada a la península ibérica por los visigodos. En la mencionada institución del concilium se debió refundir la de la asamblea o convento de vecinos, de la cual no se encuentran vestigios después de la invasión árabe. El consejo o municipio de la Edad Media fue la aplicación de dicho concilium al territorio de la villa o ciudad. Figuraban como atribuciones del consejo la policía de los mercados, y del comercio e industria, la tasa de los precios y la reglamentación de los gremios de artesanos, nombrando anualmente el consejo a tres o cuatro delegados suyos para que vigilaran el cumplimiento de las ordenanzas municipales sobre abastos, medidas y pesas.

La tendencia a la centralización y al aumento del poder real originada con el renacimiento del Derecho Romano y la influencia de los legistas, casi termina con la autonomía municipal. Considerando que los pueblos estaban mal administrados, los reyes ponían a funcionarios extraños, diferentes a los jueces de fuero. De esta manera nacieron los corregidores, hasta en 1835 pasaron sus atribuciones a los jueces de primera instancia, y las económicas y gubernativas a los alcaldes, pues si hubo posteriormente alcaldes-corregidores, ni tuvieron, ni alcanzaron la importancia de los corregidores antiguos.

Asimismo, resulta claro que las autoridades e instituciones políticas de origen romano, aplicadas al ámbito municipal, como los magistrati (magistrados); los tribuni (tribunos); los aediles (ediles); los quaestores (cuestores); la curia u ordo decurionum (curia o el orden de los decuriones), etc., ya no figuran en la nomenclatura medieval española y que son sustituidos o que en lugar de aquellas instituciones, encontramos las de un consejo; del comes, del iudex, de alcaldes, de fieles o jurados (delegados del iudex); de justicias; de merinos; de consejos municipales o ayuntamientos y más adelante, ya en la edad moderna, los alcaldes corregidores; las universidades, que es el nombre que en Aragón se le da a los municipios o consejos.

De acuerdo a lo mencionado, todo parece indicar que nada queda ya del municipio del derecho romano. Pero con todo, ahí se encuentra la debida fuerza racionalizadora de la terminología o del nombre del municipio, que la literatura y las fuentes recogerán para que sirva de denominador de toda esa compleja realidad sociológica y política y sea la base de la misma manera que lo fue para los romanos, de la organización administrativa y política del territorio peninsular ibérico.

En España, perdura el nombre y la idoneidad del término y, lo que será más importante, perdura su virtual eficacia para significar y reducir efectivamente a una rigurosa unidad el régimen diferente de poblaciones y comunidades también

diferentes. Por lo tanto, el municipio fue una institución y la misma para todo el reino, entre otras razones porque la Ley que lo reguló, fue una sola para todo el reino.

Recordemos, en efecto, como las Cortes de Cádiz de 1810-1813, implantaron dicho principio de unidad:

"Artículo 309.- para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presidido por el jefe político, donde los hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Artículo 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará el término correspondiente".¹⁷

Cabe finalizar el presente inciso mencionando que, el municipio español, no es el municipio romano. Con todo, usando la misma voz, en un momento dado, se configura como una institución recia y firme, más o menos independiente y autónoma; más o menos sujeta a un centro, encajada dentro de una realidad superior que es el Estado, al cual queda subordinado.

¹⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1998* Ed. Porrúa, México. Porrúa. 1998, p. 123

DECADENCIA DEL MUNICIPIO

La etapa de decadencia se presenta a fines del siglo XIII y durante el siglo XIV en que se reimplantan los Tributos de Diezmos, la intervención se acentúa en la designación de funcionarios; se convertían en vitalicios los cargos que eran temporales y electivos, la independencia en los acuerdos se veía disminuida, ya que el consejo debía aceptar la intervención de los Regidores perpetuos. Los límites territoriales del Municipio eran constantemente mermados a consecuencia de las peticiones de autonomía de los pueblos dependientes.

Los oficios concejales, que en tiempo anterior habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta y así, el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los municipios al poder de la monarquía.

Medidas antilocalistas adoptadas por el monarca, (entre estos, Alfonso X, Felipe V), propiciarían como resultante la decadencia del municipio. También los Reyes Católicos, defensores de un centralismo antifeudal, procuraron a toda costa el robustecimiento del poder real y la disminución de las pocas libertades que aún quedaban en los municipios. Bajo estas condiciones del municipio en España, se produjo el descubrimiento del nuevo continente.

CONDICIONES EN QUE SE ENCONTRABA EL MUNICIPIO EN LOS MOMENTOS DEL DESCUBRIMIENTO DE AMÉRICA

En el año en que caía en manos de los Reyes Católicos, éstos regalaron al orbe un Mundo Nuevo. El protagonista de esta aventura fue Cristóbal Colón, los patrocinadores eran los mencionados Reyes. La empresa de Colón adquiere envergadura nacional. España asume una misión: la de descubrir, conquistar y colonizar un mundo nuevo. No importaba que se desangrara en el colosal empeño. El esfuerzo valía la pena, proliferaron los descubrimientos y conquistadores; los viajes y expedicionarios se multiplicaron.

Los reyes Católicos no mermaron al principio los derechos otorgados a Colón en las Capitulaciones, pero, ante el desgobierno de las colonias, decidieron establecer como primeros organismos gubernamentales, municipios y audiencias. La primera de ellas fue la de Santo Domingo en 1510, cuya jurisdicción comprendía las Antillas y la costa de tierra firme y el primer municipio fue el fundado por Cortés en la Villa Rica de la Veracruz en el año 1519.

De tal suerte, que el absolutismo de los reyes que habían anulado toda libertad municipal se sustituye por el absolutismo de las masas, que tampoco

necesitaban instrumentos de vida autónoma - y el municipio era uno de ellos -, sino aparatos y redes de centralización que se colocaron en los países de Latinoamérica.

CAPÍTULO SEGUNDO
EVOLUCIÓN DE LA DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

2.1. LA SOCIEDAD AZTECA

La organización política de los aztecas obedecía sobre todo a su actividad militar y de conquista. El tlatoani era el jefe supremo, se le comparaba posteriormente con un emperador. La base de su organización económica y social era el calpulli. Cada uno contaba con una serie de autoridades internas como el ya mencionado tlatoani o jefe político; el teachcauch o administrador general del calpulli; los tequitlatos o capataces; los calpizquez o recaudadores de tributos; los tlacuilos o escribanos que se encargaban de llevar los códices o crónicas de la actividad del calpulli.

El calpulli terminó en una forma de gobierno conocida como la del consejo. Este se integraba por los jefes de las familias emparentadas. Y que como es obvio, eran ancianos. Al respecto, Gonzálo Aguirre Beltrán nos dice:

"El gobierno del calpulli era ejercido por un Consejo en el que recaía la autoridad suprema. Se hallaba integrado por los ancianos del calpulli, es decir, por los jefes de las parentelas o familias extensas; dicho de otro modo, por los hombres de mayor edad y sabiduría, cabezas de grupos de familias conyugales ligadas entre sí por herencia directa, patri o matrilineal".¹⁸

¹⁸ AGUIRRE BELTRAN, Gonzálo. *Formas de Gobierno Indígena*. Edit. UNAM, México, 1976, p. 34

Los aztecas dividieron su ciudad en calpullis y en ellos ejercieron un espíritu democrático bastante manifiesto en lo que a elecciones se refiere. Así concebido como Consejo Municipal, el calpulli tuvo los siguientes funcionarios electorales, provistos de facultades ejecutivas:

El pariente mayor o teachcauh, era el más significativo y su rango era vitalicio, sus atribuciones consistían en administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del calpulli y el producto de las tierras; cuidaba también de la conservación del orden, velaba por que se impartiese justicia y vigilaba, asimismo, el culto a sus dioses y antepasados.¹⁹

Otro funcionario importante del calpulli era el tecuhtli, realizaba funciones de jefe militar de la ciudad, encarándose del adiestramiento de los jóvenes en el telpochcalli; capitaneaban a sus tropas en las batallas y controlaba las acciones en la guerra.²⁰

Existían, además, otros funcionarios menores que fueron los tequitlatos, dirigentes del trabajo comunal; los calpixques, recaudadores de

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

impuestos; los tlayacanques o cuadrilleros; los tlacuilos, que eran los escribanos o pintores de jeroglíficos y, por último, los topiles, que integraban la gendarmería.

Los calpullis, formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes estaban ligados entre sí, integrando a la vez la tribu. El Consejo Tribal se formaba por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli. Este Consejo elegía por vida al tlatoani o gobernador de la tribu, así como el jefe militar de ésta, el cual recibía el nombre de Tlacatecuhtli.

Los rasgos característicos de los calpullis fueron:

"- Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.

Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.

Unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir con el total de los tributos.

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

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

Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres actividades, etc.

Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencias en él.

Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios."²¹

Las funciones y características del calpulli llevan a concluir que era una asociación humana y de carácter natural y político que en ciertos rasgos se identifica con el Municipio; pero, en la sociedad azteca sólo se llegó a una idea de lo que actualmente es el régimen municipal, pero no se podría equiparar esa noción, con lo que en sentido jurídico se conoce actualmente como institución municipal. Se ha llegado a afirmar que el calpulli fue una forma de organización superior y más consistente, que el mismo municipio introducido por los ibéricos.

De acuerdo a Carlos Quintana Roldán,

"... el calpulli de ninguna manera puede catalogarse como Municipio, pues no obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y de la religión".²²

Rendón Huerta Barrera, expresa al respecto: "El calpulli es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero es incorrecto equipararlos; ya que el primero por sus características y funciones fue superior al segundo".²³

²¹ RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. *op. cit.* p. 89

²² QUINTANA ROLDAN, Carlos. *op. cit.* p. 47

²³ RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. *op. cit.* 89

Por lo anterior, el municipio propiamente dicho, no fue conocido como forma de gobierno, pero no se puede negar que, el calpulli fue en algunos rasgos, similar al municipio, sin embargo, como ya se mencionó, es incorrecto equipararlos. Pues el municipio tomado como institución jurídica, tiene su origen en México a partir de la conquista española y de ningún modo antes.

2.2. LA ÉPOCA COLONIAL

Se puede considerar que el municipio se estructura en México como consecuencia del proceso de colonización que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la Península Ibérica.

El primer acto que se realizó en el territorio de la Nueva España encaminado a la organización de un cuerpo político, es la fundación sugerida por Hernán Cortés y realizada por él y sus acompañantes, de la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519. Primer Municipio de América Continental.

En el libro de Rendón Huerta Barrera "Derecho Municipal", se menciona lo que decía Bernal Díaz del Castillo, "Hicimos alcaldes y regidores, y

fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrera, e Francisco de Montejo; ... señalamos capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristóbal de Olid, Alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero a Gonzalo Mejía, y contador a Alonso de Ávila, y Alférez a Hulano Corral... y alguacil del Real a Ochoa, vizcaíno, y a un Alonso Romero".²⁴

Esto representaba toda la organización correspondiente a una villa castellana. Así comenzaría el régimen municipal en nuestra nación, con la creación de aquél municipio, bajo las reglas del fuero de Castilla, legitimó Cortés el mando de la expedición dadas las deficiencias de su mandato de cuba. El segundo municipio fue el de Tepeaca, Puebla, la fundación de León, después Coyoacán, y así sucesivamente fue difundiéndose esta forma de organización en todo el territorio del país.

Las reglas seguidas por el sistema de poblamiento de los españoles fueron las del Derecho Castellano de Capitulaciones, las cuales clasificaban con precisión las tareas correspondientes. Las capitulaciones fueron verdaderos convenios que se efectuaban con el rey y sus representantes: Virreyes o gobernadores. Por medio de sus cláusulas eran regulados los derechos y obligaciones, así como las prerrogativas que se derivarían de las tareas de

²⁴ *Idem.*

poblamiento. Tres fueron las categorías básicas que se contemplaron: los descubridores, los conquistadores y los adelantados. Los últimos jugaron el papel central de las tareas realizadas, pues no siempre resultaba sencillo poblar nuevas tierras.

Constantemente en materia municipal, las capitulaciones otorgaban prerrogativas de regidurías perpetuas para adelantados y fundadores de villas y principales ciudades.

Hernán Cortés dictó las primeras ordenanzas las cuales representaron la base de la organización de las ciudades y municipios. Es decir, las Ordenanzas de 1524, y sobre todo las de 1525, las mismas se conocen también como "Plan Municipal". En resumen, en dichas ordenanzas se regulaban las siguientes materias: agricultura y sus planes; reglas sobre el arraigo de pobladores; nombramiento de autoridades; formación de cabildos; recaudación de todo tipo de impuestos; implantación de las penas; cristianización de los indios e implantación de las penas.

En el período de organización, la legislación que se aplicó fueron las ordenanzas de Descubrimientos, Población y pacificación de Indias de Felipe II en donde se disponía la estructura municipal, igualmente eran señaladas las facultades

poblamiento. Tres fueron las categorías básicas que se contemplaron: los descubridores, los conquistadores y los adelantados. Los últimos jugaron el papel central de las tareas realizadas, pues no siempre resultaba sencillo poblar nuevas tierras.

Constantemente en materia municipal, las capitulaciones otorgaban prerrogativas de regidurías perpetuas para adelantados y fundadores de villas y principales ciudades.

Hernán Cortés dictó las primeras ordenanzas las cuales representaron la base de la organización de las ciudades y municipios. Es decir, las Ordenanzas de 1524, y sobre todo las de 1525, las mismas se conocen también como "Plan Municipal". En resumen, en dichas ordenanzas se regulaban las siguientes materias: agricultura y sus planes; reglas sobre el arraigo de pobladores; nombramiento de autoridades; formación de cabildos; recaudación de todo tipo de impuestos; implantación de las penas; cristianización de los indios e implantación de las penas.

En el período de organización, la legislación que se aplicó fueron las ordenanzas de Descubrimientos, Población y pacificación de Indias de Felipe II en donde se disponía la estructura municipal, igualmente eran señaladas las facultades

de los gobernadores y la determinación de las reglas a seguir en el trazo y disposición ornamental urbana de las nuevas poblaciones.

El investigador Sergio Francisco de la Garza, escribe que: las Ordenanzas sobre Descubrimiento, población y pacificación de las Indias; establecían y reglamentaban la forma y condiciones bajo las cuales se debía llevar a cabo la fundación de las nuevas ciudades, haciendo especial mención con respecto a la propiedad de los indios, la salubridad del lugar y recomendaba, como cosa muy importante, que estuvieran cerca de las tierras pobladas por indios para predicarles el evangelio.²⁵

La Ordenanzas establecían que si la ciudad era metropolitana tendría un Juez, un Gobernador o Alcalde Mayor, un corregidor o Alcalde Ordinario el cual tendría la jurisdicción en solidum y la administración de la República; tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, los fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de consejos y dos parteros; si era diocesano, tendría ocho regidores y los demás oficiales perpetuos; en el caso de tratarse de villas tendría un alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del consejo y uno público y un mayordomo. Los funcionarios más

²⁵ Cfr. GARZA, Sergio Francisco de la. *op. cit.* p. 56

importantes de la administración municipal eran los regidores, que en ciudades como México llegaron a ser ocho, pero en las villas pequeñas sólo eran cuatro. De entre los regidores eran elegidos anualmente los alcaldes ordinarios y el alferéz, cuya función consistía en llevar la bandera municipal en los días de fiesta. El Alcalde Mayor o corregidor era característicamente el funcionario del poder central.

El procurador general, conocido después como síndico, era una persona de habilidad reconocida, de categoría social y de influencias políticas, que sabía defender los derechos de la ciudad y velaba por el interés general, pero no podía ser nombrado, salvo casos especiales, en que era necesario el permiso del Rey o de la Audiencia.

Entre las funciones administrativas se encontraban. El cuidado de las obras públicas (alhóndigas, puentes, caminos, etc., bajo la superintendencia de los regidores; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, y era especial atribución del fiel ejecutor la de vigilar las pesas y medidas, la policía y el orden de mercados y abastos, el cuidado del disfrute común por los vecinos, en diez leguas a la redonda, el de los pastos y bosques, y aún de las tierras de señores después de levantadas las cosechas; la administración de los derechos para la venta de carne y pan; la formulación de las ordenanzas que deberían de ser aprobadas por el Rey, lo que acontecía en el término de dos años.

En relación al régimen económico y financiero del municipio, el profesor Ochoa Campos señala que: se completaba con el pósito, cuya finalidad era prevenir los males ocasionados por las pérdidas de las cosechas o alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos en que por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones cada lugar había de bastarse a sí mismo, y la alhóndiga, que era una bolsa de cereales controlada por los ayuntamientos, por ella pasaban todas las operaciones que se hacían de esa especie, castigándose con penas más o menos fuertes a quienes obstruían su intervención. Esta protección estaba garantizada en la propia función legislativa que correspondía a los ayuntamientos, ya que podían darse sus propias ordenanzas, que deberían apegarse a las Ordenanzas Reales y ser examinadas por la audiencia y aprobadas por el Consejo de Indias para su cabal cumplimiento.²⁶

Resumiendo, el gobierno municipal que los españoles implantaron entre nosotros, fue el de Castilla del siglo XVI, lo cual no quiere decir que ya no era el que anteriormente a esa fecha había gozado de amplia libertad, pues a partir de entonces, siempre lo encontramos intervenido por delegados del monarca, quedando de hecho los ayuntamientos sometidos a gobernadores y corregidores, que eran presidentes natos de aquellos, ampliándose esa sumisión por su dependencia a las Audiencias. Asimismo, se hizo uso de esta institución para la

²⁶ OCHOA CAMPOS, Moisés. *op. cit.* p. 56

satisfacción de intereses personales, llegando al grado de hacer comercio con los cargos públicos.

En México, la aceptación por parte de los nativos, del surgimiento del municipio no fue de manera espontánea, y que fue a través del tiempo como se logró reconocimiento de esta institución.

2.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

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

De 1808 a 1810 no hubo texto legislativo que en referencia al estado de los municipios, implantara medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y la pésima condición en que se encontraba. Es lógico que este período, en que se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador, el interés estaba puesto sobre otros puntos prioritarios.

La Constitución de 1812, conocida como Constitución de Cádiz, si bien fue de efímera vigencia este cuerpo normativo, es indudable su influencia en los asuntos municipales. Esta Constitución reguló de manera amplia los asuntos municipales, según aparece en sus artículos del 309 al 323, correspondientes al Título VI, Capítulo I, relativo a los "Ayuntamientos".

Tres meses sólo permaneció vigente, pero fueron suficientes para hacer resurgir la institución municipal. En síntesis, se puede decir que reinstauró:

- El sistema de elección popular directa;
- La no reelección de los funcionarios;
- Su renovación cada año;

Introdujo innovaciones básicas como la de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes; la de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana; Negativamente, la Constitución de Cádiz sentó precedentes los cuales se recrudecieron con el paso de los años: el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los jefes políticos, así como la pérdida de la autonomía municipal en materia de su hacienda.

El 22 de octubre de 1814, el Congreso del Anáhuac, convocado por Don José María Morelos y Pavón promulgó el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", mejor conocida como Constitución de Apatzingán. Este ordenamiento no contempló expresamente al Municipio, como tampoco lo hicieron antes otros documentos de Morelos. De forma indirecta, en el mencionado ordenamiento constitucional señala:

"Artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos".²⁷

En el "Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano de 1822 y el Municipio", que pretendió regular el imperio de Agustín de Iturbide, algunos artículos de dicho ordenamiento se refieren a cuestiones municipales.

La primera Constitución Federal del país promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 no se refirió de manera directa al municipio, disponía en el artículo 161 fracción I, lo siguiente:

²⁷ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. *op. cit.* p. 78

"Artículo 161.- Cada uno de los estados tiene obligación:

I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva".²⁸

Debido a la inestabilidad política, en los primeros años de la independencia del país, las fuerzas conservadoras o liberales se imponían, y según sus tendencias e intereses ideológicos, era implantado el liberalismo o el federalismo. De esta manera, al llegar al poder los conservadores, dejaron sin efecto el Estado Federal y la constitución de 1824, creando ellos las llamadas Sietes Leyes Constitucionales de 1836. La sexta de esas leyes, del 29 de diciembre de aquel año, se destinó a regular la "División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos.

Los Estados se transformaron en Departamentos, los que se subdividían en Distritos y éstos en partidos y municipalidades; los artículos 3, 5, 7, 8 al 11, 16, 18, 19, 21 AL 23 Y 25 de esa Sexta Ley, regularon cuestiones relacionadas al Municipio.

²⁸ Idem.

Las Bases de Organización Política de la República mexicana fueron sancionadas por Santa Anna en 1843 y se publicaron en el mismo año. Dichas Bases Centralistas reglamentaron de manera más deficiente al municipio y no de manera amplia como las de 1836.

CONSTITUCIÓN DE 1857

Ya restaurado el federalismo y ante la urgente necesidad de expedir una nueva Constitución de acuerdo con las circunstancias que vivía el país, el 5 de febrero de 1857, fue jurada la Carta Constitucional, promulgándose el 11 de marzo de ese mismo año.

En varios de sus preceptos hace referencia la Constitución a aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando dichas facultades a los asuntos internos de los estados.

Algunos artículos de dicho ordenamiento dicen:

"Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.²⁹

Como se puede ver, la Constitución de 1858, en la cuestión municipal sólo estipuló generalidades.

En el artículo 117 de dicho ordenamiento precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados y por ello, los asuntos municipales se regularon como

²⁹ Ibidem. p. 89

asunto netamente local de los Estados; El artículo 109 de dicha Constitución es el antecedente del 115 actual relativo al municipio.³⁰

2.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal como requisito para alcanzar un régimen bajo la soberanía popular.

Si bien en el Plan de Guadalupe, por exigencias del momento, don Venustiano Carranza no hizo figurar principio o progreso concreto en referencia al municipio, con toda justicia debe considerársele como el apóstol del municipio libre, pues por ejemplo en 1914 abordó el problema ante jefes del ejército, asentando que era indispensable su trato para satisfacer las aspiraciones del pueblo; y en virtud de que la libertad municipal es el principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas. Sobre todo, el Decreto número 8 expedido en Veracruz por don Venustiano Carranza, el 26 de diciembre de 1914, inicia la reforma legal municipal de la Revolución, cuyo máximo exponente, es la Constitución Federal de 1917.

³⁰ *Idem.*

Al ser derrocado el General Porfirio Díaz, era necesaria la creación de un nuevo orden constitucional, dicho orden debería responder al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes. Obedeciendo a este reclamo, fue instalado el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, lo cual fue el origen de la Constitución Política de 1917.

Fueron múltiples los planes de caudillos revolucionarios que plasmaron en su contenido de mandas de justicia para el municipio. La bandera de Municipio libre, sin duda fue una de las aspiraciones que la naciente Constitución había de contemplar.

El Constituyente de Querétaro, llevó a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición relativa al municipio de las constituciones liberales. Así fue reconocido por la Segunda Comisión de Constitución, cuando al referirse al Proyecto del Primer Jefe expresaba que el establecimiento del Municipio Libre constituía la diferencia más importante y, por ello, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.

En una de las partes del dictamen se hacía alusión al establecimiento del Municipio libre como la base futura de la administración política y municipal de los Estados y por tanto, del País.

El artículo 115 de la Nueva Ley Fundamental, perfiló sus contornos, además de que en otros preceptos también se detallaron atribuciones o derechos propios de las municipalidades.

Se puede afirmar que Carranza interpretaba con acierto las aspiraciones revolucionarias en torno al Municipio. El primer Jefe abordó directamente la cuestión municipal al señalar en su mensaje a la Convención de Generales, reunidos en la Cámara de Diputados lo siguiente:

"Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de su igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas las que en seguida expreso: el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas".³¹

³¹ Ibidem. p. 98

El 24 de enero de 1917 fue decisivo para los destinos del municipio mexicano, pues fue cuando se discutió el artículo 115 de la Constitución. De los congresistas reunidos en Querétaro vale la pena recordar al constituyente Heriberto Jara, quien manifestara que la piedra angular de la autonomía municipal consistía en su disponibilidad de fondos y que no podía hablarse de libertad política sin tener la económica. Finalmente, el artículo 115 quedó redactado de la siguiente manera:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Las personas que por elección indirecta o que por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen esas funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

El ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitualmente o transitoriamente.

IV. Los Estados y los municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27

de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia".³²

2.5. NUEVO CONCEPTO FEDERAL

Las Leyes mexicanas definen explícitamente las facultades de la federación, comprendiendo casi todo, y dejan a los gobiernos estatales, atribuciones marginales, así se expresa en el artículo 124 constitucional: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

Debido a nuestra cultura política, los gobernadores actúan, las más de las veces, como representantes del poder central, reconociendo así, de facto, que por lo general de él dimanar y dependen, que de él reciben legitimidad y poder.

La mayoría de las veces, dichas autoridades, repiten dentro de los estados la fórmula anterior, delegando parte de lo que consideran su parcela de

³² TENA RAMIREZ, Felipe. *op. cit.* p. 178

poder, en los presidentes municipales; los cuales a su vez, calcan el modelo con respecto al Cabildo y, lo más grave, con relación a la ciudadanía.

Respecto a las calamidades que en esta materia nos aquejan desde hace tiempo, Tena Ramírez ofrece un listado:

"Una vez adoptado, el sistema federal, pasó por una grave crisis de anarquía... En el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, por irresponsables y arbitrarios, hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales".³³

El texto describe cabalmente la realidad reciente y actual de nuestro régimen. Hoy, caciques locales actúan con inusual vigor y pretenden legitimarse mostrándose como abanderados del federalismo.

El Partido Revolucionario Institucional, plantea frente al federalismo: "... la esencia del federalismo radica en que las unidades locales que componen al

³³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 1997, p. 122

sistema no son empleados, dependientes o delegados del centro sino entes con derechos y garantías propios".³⁴

Por su parte, Estaban Moctezuma Barragán, siendo secretario de Gobernación, reconocía en marzo de 1995:

"México, es una nación unida no por su homogeneidad, sino por la riqueza de la diversidad de sus culturas regionales... Ni México (la ciudad) es el centro de la República ni los mexicanos somos sólo mestizos. Somos una nación pluriétnica y pluricultural".

Más adelante señalaba:

"El gobierno se propone, sin demora, concluir la reforma democrática y renovar los aspectos del federalismo mexicano, con el propósito de articular armónica y eficazmente la soberanía de los estados, la autonomía de los municipios y el gobierno nacional...". Para ello eran necesarias 4 tareas pendientes:

"Primero, lograr en la práctica una clara distribución de funciones y competencias entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales;

³⁴ Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, *Federalismo Fiscal*, México, 1998, p. 32

Segundo, encontrar un mejor balance entre federación, estados y municipios, en la distribución de los ingresos fiscales y generación de mayores ingresos propios;

Tercero, mejorar la capacidad de gobierno, administración y gestión entre regiones y localidades y,

Cuarto, promover el desarrollo regional".³⁵

El Senador panista Villareal Dávila, en la inauguración de la consulta sobre relaciones económicas entre los tres órdenes de gobierno, el 15 de marzo de 1995, presentó la visión panista respecto al federalismo:

"El Senado de la República es corresponsable, con el titular del Ejecutivo, en la tarea de encontrar alternativas viables para construir un nuevo federalismo, fundamentado en un municipio y en unos estados efectivamente fuertes".

Desde este punto de vista, el vigor y libertad de las partes (estados y municipios) fundamenta la fortaleza del todo, la nación mexicana.

El panismo respondió así a la contradicción planteada por quienes piensan que una autonomía municipal efectiva y una verdadera soberanía de los

³⁵ *Idem.*

estados y el consecuente fortalecimiento de esas instancias de gobierno, redundará en una disminución del gobierno nacional, entendiéndose que lo que gana en poder un término de la ecuación, necesariamente lo pierde su contraparte.

Para el panismo, el objetivo de dicha tarea, conformada por una serie de "fórmulas prácticas, realistas, viables" debía contar con "la riqueza de una realidad diversa y matizada" que aportara las diversas realidades regionales, para conformar una sociedad justa, igualitaria, participativa, responsable y democrática.

Dicha visión del federalismo, sustentada en el principio doctrinal de la subsidiariedad, parte desde la base y periferia de la pirámide social y concibe "... estados y municipios más fuertes en recursos, abiertos a la participación ciudadana, dedicados por entero al servicio de la ciudadanía y, por tanto, auténticamente autónomos y democráticos". Estas piezas autónomas y vigorosas, unen sus esfuerzos y recursos, se federan, para sustentar y legitimar desde la base a "... un Ejecutivo Federal fuerte con una carga de trabajo más concentrada, capaz de abrir los espacios que requiere la patria para encarar los retos de un mundo abierto y globalizado".³⁶

Desde la perspectiva del ex gobernador de Baja California, Ernesto Ruffo Appel, citaba que viviríamos un escenario económico de postguerra, frente al cual el gobierno de la República había lanzado un programa económico desde el

³⁶ GARCIA VALERO José Luis. Dichos y hechos. En torno al federalismo fiscal en Estabones. México, 1998, p. 45

gobierno central. Y frente a ello proponía un paradigma político nuevo para nuestro país: volver a la radicalidad constitucional que nos concibe como una unión federada de gobiernos.

Mencionaba Ruffo que el actual paradigma adolece de 4 disfuncionalidades mayores, es un estado corporativo que inhibe la creatividad de los actores regionales, concentra los recursos económicos, la información, las facultades y las atribuciones.

Como se puede ver actualmente, la realidad parece otorgar la razón a Ruffo Appel, a casi 4 años de sus declaraciones.

2.6. CONCEPTO DE MUNICIPIO

En el Diccionario Jurídico Mexicano sobre el Municipio se encuentra la siguiente definición: "... es la organización político administrativa que sirve de base a división territorial y organización política de los Estados, miembros de la Federación,

Integran la organización tripartita del Estado mexicano, municipios, Estados y Federación".³⁷

Responde el municipio a la idea de una organización comunitaria con gobierno autónomo que nace por mandato de la Constitución expresado en el artículo 115, conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los Estados sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la ley orgánica municipal, comúnmente así denominada, expedida por la legislatura de cada Estado la que regula las otras dos potestades políticas propias a todo gobierno la administrativa y la judicial.

Debido a que el municipio tiene suprimida su potestad legislativa disminuida y subordinada la judicial y sólo se presenta a los ojos de la comunidad con potestad administrativa, responsable fundamentalmente de la administración y gestión de los servicios públicos, es que la doctrina mexicana ve en él, una forma de organización administrativa descentralizada por región o territorial.

³⁷ Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas del UNAM, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 2166

Para Gabino Fraga el Municipio es "Una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción determinada."³⁸

Para Andrés Serra Rojas, afirma que la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo en el derecho mexicano es el municipio.

Para Moisés Ochoa Campos, es la forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática el ejercicio total de la soberanía popular.

³⁸ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 35ª ed. Ed. Porrúa, México, 1997, p. 67

CAPÍTULO TERCERO
ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS

El artículo 115 de la Constitución, estructura la organización municipal del país, amén de reglamentar algunos otros puntos referentes a los Estados de la Federación. Dicho artículo es producto de la revolución de 1910, pues si bien es cierto que la base de este precepto fue el artículo 109 de la Constitución de 1857. También, su inclusión en la Constitución de 1917 obedeció a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico de ese movimiento social.

Es de gran importancia destacar el papel de primer orden que el derecho municipal y el propio municipio han tenido en acontecimientos históricos fundamentales de nuestra historia patria.

Los municipios en el porfiriato se degradaron hasta llegar a ser instituciones sometidas al poder de los gobernadores, estos a su vez, se encontraban sometidos al poder central de Porfirio Díaz; uno de los postulados de los revolucionarios de 1910 fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre.

Fue ese marco social e histórico el que tuvieron presentes los Constituyentes de 1917, y los principios que se incluyeron en el artículo 115 fueron: "a) supresión de las jefaturas políticas; b) reconocimiento de la autonomía política

municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos; y c) otorgamiento de recursos para la hacienda municipal".³⁹

La redacción presentada por la comisión al pleno de la asamblea, inmediatamente causó una polémica notable, la cual apareció en el Diario de los debates. Se dividieron los criterios de los diputados entre los que aceptaban que correspondiera al municipio la recaudación de todos los impuestos y que fuera éste quien entregara al Estado recursos para colaborar a los gastos públicos de aquél, y la corriente que sostenía la posición contraria.

Hasta 1983, con las reformas al 115, se especificó: "Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que serán las suficientes para atender a las necesidades municipales"⁴⁰.

La redacción final, debido a su vaguedad, fue causa de que la hacienda municipal pasara por largos años de penuria, por ello en las reformas de 1983 el constituyente permanente volvió a replantear las bases de la autonomía financiera del municipio.

³⁹ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985

⁴⁰ *Idem*.

Se establece la libertad municipal reivindicada por el Constituyente como base del sistema democrático mexicano. En este sentido el constituyente estableció al municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad la cual se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia.

3.1. FRACCIÓN I.

El artículo 115 inicia con el siguiente párrafo:

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

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

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las

legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

El anhelo de los revolucionarios que situó al municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, es garantizado en el artículo 115, al afirmar en este primer párrafo, que los estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. En la fracción primera de este artículo, se fundamenta la libertad política municipal para elegir, de manera directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Igualmente se destaca en esta fracción primera, que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. También se establece el principio de la no reelección relacionada con las autoridades municipales. Por ello, quienes estén ocupando dichos cargos no podrán ocuparlos en el periodo inmediato siguiente.

Como novedad de importancia para garantizar la autonomía política del municipio se encuentra que las reformas de 1983 establecieron, en esta fracción un procedimiento general, estricto y claro, al cual deberán sujetarse las legislaturas

locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Antes de esto era común que los estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendieran el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno. En muchas ocasiones con la sola opinión discrecional del Ejecutivo local se procedía al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo cual propició conflictos frecuentes en los municipios y, además, descontento social por dichas prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal.

Por ello, resulta de gran importancia que actualmente a nivel constitucional, se establezca un procedimiento a seguir en dicho tipo de eventualidades, el cual consiste, sobre todo, en que: solamente las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a alguno de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura; sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se dará oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. En caso de que, cumplidos los requisitos, el Congreso Local declare desaparecidos los ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, si este es el caso; de no ser así las legislaturas locales designarán a los vecinos los cuales integrarán los consejos municipales para concluir los respectivos periodos.

3.2. FRACCIÓN II

"Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".⁴¹

En esta fracción segunda se establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio de acuerdo a la ley. La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, en las esferas de derecho público y privado.

También en esta fracción se precisa que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, siguiendo siempre las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados. Dicha

⁴¹ *Idem.*

facultad sólo se debe entender como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno así como los reglamentos a que se hace referencia en esta parte del presente precepto comentado, no adquieren el rango de leyes en sentido formal. Tampoco se acepta que se trate de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en nuestra doctrina administrativa, sino simplemente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de su competencia.

3.3. FRACCIÓN III.

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

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

h) Seguridad pública y tránsito; e

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

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

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo del municipio, observándose que dichos servicios son los que la población requiere de forma de manera inmediata para poder tener una vida digna. Estos servicios mínimos los deberá atender la municipalidad, con la participación de los estados y de la federación cuando así fuera necesario, unos de ellos son: seguridad pública y tránsito, calles, parques y jardines, alumbrado público, limpia, agua potable y alcantarillado, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, así como los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también tanto su capacidad financiera como administrativa. Se deja abierta la posibilidad a los municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y con ello brinden una mejor atención a su población, ya que la constitución sólo prevé y dice cuales son los mínimos servicios.

En la parte final de este fracción se establece la "llamada asociación de municipios" para prestar servicios públicos. De esta manera se sumarán esfuerzos de los municipios para beneficio de sus poblaciones. Para realizar estas asociaciones es necesario el acuerdo de los respectivos ayuntamientos, respetando lo establecido en las leyes del Estado.

3.4. FRACCIÓN IV.

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

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

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

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

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

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

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

La fracción cuarta establece, en resumen, lo siguiente: que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que la misma se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenecen; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que al menos serán las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales correspondientes al municipio, y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos bajo su cargo.

Se establece que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores.

Se señala, en esta fracción cuarta, que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, las realizarán las legislaturas de los estados. Se establece la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos se deberán aprobar por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

3.5. FRACCIÓN V

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

Esta fracción otorga a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, aprueben, formulen y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo; para poder así participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; para poder controlar y vigilar el uso del suelo del territorio municipal así como para intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra.

Igualmente, se faculta a los municipios para conceder permisos y licencias de construcción así como para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

En la parte final de la fracción quinta se establece que, de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, los municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre la materia.

3.6. FRACCIÓN VI

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

En esta fracción, se indica que los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la

planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos mejor conocidos como conurbados.

El texto actual de la Constitución concede al municipio toda una serie de facultades reivindicatorias relacionadas con su territorio, ya que antes poco tenían que ver las municipalidades en las regulaciones de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra urbana. En la actualidad se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a los municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida presente del país.

3.7. FRACCIÓN VII.

"El Ejecutivo Federal y los gobernantes de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual y transitoriamente".

El contenido de esta fracción se conserva original desde 1917. Define que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tengan el mando de la fuerza pública en los cuales residan habitual o transitoriamente, previene así un

eventual conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno, a decir, federal, estatal y municipal, que pudiera afectar, de alguna u otra manera la tranquilidad de los habitantes.

3.8. FRACCIÓN VIII

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

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

La fracción octava introduce el principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos municipales.

Igualmente, se hace referencia a las relaciones laborales, señalando que los municipios observarán las reglas que para tal efecto establezcan las legislaturas estatales, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución.

Habiendo realizado el análisis al artículo 115 constitucional, se desprenden las siguientes características del Municipio Mexicano:

- Se otorga personalidad jurídica a las corporaciones municipales. Es decir, se les considera personas jurídicas de derecho público las cuales pueden estar sujetos a derechos y obligaciones.

- Se concede capacidad a los Municipios para contar con patrimonio propio conformado por los bienes y recursos que le sean necesarios para atender a sus responsabilidades con la comunidad.

- En relación a la autonomía política, se define en la Constitución el derecho del municipio para otorgarse sus autoridades propias por medio de la elección popular y directa de los Ayuntamientos.

Asimismo, existe la prohibición de que existan autoridades que funjan como intermediarias entre los ayuntamientos y los gobiernos estatales.

Precisa lo correspondiente a la no reelección relativa de los miembros del Ayuntamiento indicando que los Presidentes Municipales, regidores y síndicos electos de manera directa y popular, no podrán ser reelectos para el período siguiente inmediato. Quienes por elección indirecta o por nombramiento o

designación desempeñen las funciones propias de dichos cargos, no se podrán elegir para el período siguiente inmediato. También señala la Constitución a ese efecto que aquellos que hayan ocupado los cargos a los cuales se ha hecho referencia, con el carácter de propietarios, no se podrán reelegir para el siguiente período con el carácter de suplentes, pero los que hayan tenido el carácter de suplentes sí se podrán elegir para el siguiente período como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio efectivo de su cargo.

Respecto a la autonomía política, establece la Constitución un procedimiento general para todos los municipios del país en cuanto a la suspensión, revocación o desaparición de los ayuntamientos o del mandato de alguno de sus miembros. Quedan dichos procedimientos como facultad exclusiva del Poder Legislativo Estatal, siendo necesario la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes en estos casos y debiendo dar oportunidad a los involucrados, ayuntamientos o del mandato de alguno de ellos, de aportar pruebas y hacer los alegatos necesarios. En el caso de que un ayuntamiento se declare desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si la Ley no prevé la entrada en funciones de los suplentes o la celebración de elecciones nuevas, las Legislaturas Estatales designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que deberán cubrir los correspondientes períodos.

Igualmente, respecto a esta materia de autonomía política, se establece en la Constitución el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios.

- En cuanto a la autonomía administrativa, se prevé en la Constitución, para el municipio, su capacidad legislativa concediéndole facultades expresas y claras para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares dentro de disposiciones administrativas de observancia general en sus jurisdicciones.

Se establece en la Constitución de manera expresa la competencia municipal en materia de servicios públicos señalando los que, al menos estarán en manos de la autoridad municipal, a decir: agua potable y alcantarillado; alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y otros que las legislaturas locales lo determinen.

También se prevé la asociación de Municipios de un mismo Estado, quienes se podrán coordinar a este respecto para la mayor eficacia y prestación de los servicios que prestan.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

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

- En el mismo orden, se otorgan facultades a los municipios para participar en la planeación y regulación de los asentamientos humanos conurbados para regular de manera conjunta, entre la Federación, los Estados y los propios Municipios estos asuntos.

- Se reglamenta que el ejecutivo federal, y, en su caso, que los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en los cuales residan habitual y transitoriamente, esto por un evidente principio de seguridad nacional y con objeto de evitar, en caso dado, conflictos del mando que perjudiquen el orden del país.

- Respecto al Derecho Burocrático, la Constitución asienta el principio que regula la relación de trabajo entre la municipalidad y sus trabajadores, cuyas relaciones deberán regirse por las Leyes que expidan las legislaturas de los Estados

teniendo como base en lo dispuesto por el artículo 123 de la misma Constitución y sus respectivas disposiciones reglamentarias.

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

Se especifica en la Constitución, que, al menos, los Municipios percibirán las contribuciones que fijen los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, incluidas las tasas adicionales referidas a la misma, su fraccionamiento, revisión y consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

Igualmente se establece como parte de la Hacienda municipal a los derechos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del municipio, igual que las participaciones de la Federación tenga que cubrir a los municipios, de acuerdo a las bases plazos y montos establecidos anualmente por el Poder Legislativo local.

Es "de especial importancia el dictado constitucional que precisa que la Federación no podrá limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria, ya especificadas; ni los renglones de derechos. Tampoco la Federación en sus leyes podrá conceder exenciones sobre estos renglones, precisando, además el artículo 115, que tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales y de instituciones oficiales o privadas en relación a las contribuciones que correspondan al municipio".⁴²

- Por último, respecto a la autonomía financiera, precisa la Constitución que corresponde a las entidades federativas aprobar las Leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas; correspondiendo de manera libre y exclusiva a los ayuntamientos la aprobación de los presupuestos de egresos teniendo como base los ingresos disponibles.

OTROS ARTÍCULOS QUE REGULAN LA ACTIVIDAD DEL MUNICIPIO

Varios artículos constitucionales establecen cuestiones relativas al Municipio. Así el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo primero indica la corresponsabilidad de la Federación, Estados y Municipios en la impartición de la educación. La fracción VIII de este mismo artículo hace referencia a que el Congreso de la Unión expedirá las leyes

⁴² QUINTANA ROLDAN, Carlos F. *op. cit.* p. 89

requeridas destinadas a distribuir la función social educativa entre Federación, Estados y Municipios.

En el artículo 5° se establece la obligatoriedad del desempeño de los cargos concejiles así como los de elección popular directa o indirecta, (señalado en el cuarto párrafo).

El artículo 21°, en el párrafo primero se establece que compete a la autoridad administrativa, y el ayuntamiento es una autoridad administrativa, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. Respecto a la seguridad pública, se establece en dicho artículo un sistema de coordinación federal, el cual incluye al Municipio como parte del mismo.

El artículo 27° señala varias cuestiones relacionadas al Municipio. Por ejemplo, en la fracción VI se establece 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".

También, se encuentra en el artículo 27° la base constitucional que rige lo relacionado a las expropiaciones, materia en la que los Municipios constantemente intervienen , debiendo acatar por ello, dicho ordenamiento constitucional.

El artículo 31 en su fracción cuarta señala como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación, del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de acuerdo a como lo dispongan las leyes.

En el artículo 41 Constitucional se establece, en la fracción I, que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

El artículo 73 Constitucional, al establecer las facultades del Congreso de la Unión, alude en varias de sus fracciones cuestiones que competen al municipio. Algunos ejemplos de esto son:

La fracción XXIII le atribuye la facultad "para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal."

La fracción XXV del mencionado artículo, le otorga competencia para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los

Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa así como las aportaciones económicas correspondientes a dicho servicio público.

La fracción XXIX indica que las entidades federativas tendrán participación en el rendimiento de las contribuciones especiales allí señaladas. Las legislaturas locales, indica dicho precepto, fijarán el correspondiente porcentaje a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

En el artículo 105 Constitucional posibilita al Municipio para intentar por vía de la acción de controversia constitucional la defensa de sus derechos, cuando los mismos sean vulnerados, por la autoridad federal, estatal o aún por otro Municipio, según se desprende de lo dispuesto en la fracción I de dicho artículo.

Como se puede observar, son múltiples los preceptos constitucionales que hacen referencia al Municipio, con ello se demuestra que se le otorga a la institución municipal un papel relevante en los procesos sociales y políticos del país.

CAPÍTULO CUARTO
PERSPECTIVA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

4.1. LA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO

1 El municipio constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los estados. Es una entidad socio-política con personalidad jurídica propia, que pertenece al pacto federal en la medida en que conforma la base de organización de los estados.

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

Uno de los elementos fundamentales del municipio es su gobierno, es decir, su cuerpo de servidores públicos, los cuales son electos popularmente o designados según marque la ley, y tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias de la demarcación municipal.

Tanto la Constitución Federal en su artículo 115, como las Constituciones locales y sus respectivas leyes orgánicas Municipales establecen que el gobierno del Municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, el cual se puede

definir como: "el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado".⁴³

Es necesario señalar que el sistema de gobierno municipal mexicano es de Comisión impropia, por ello, los integrantes del Ayuntamiento tienen status diferenciados. Uno de sus integrantes preside al cuerpo Colegiado, por lo cual asume el papel ejecutor de las decisiones del propio Ayuntamiento. Los regidores, tienen como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número y, finalmente, la figura del síndico tiene como función representar los intereses de la municipalidad.

El número de integrantes de los Ayuntamientos es diferente en cada uno de los Estados, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México⁴⁴ indica:

"Artículo 16.- Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el primero de enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán al uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

⁴³ Ibidem. p. 89

⁴⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

- I. Un presidente, un síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional, cuando tengan una población de hasta ciento cincuenta mil habitantes;
- II. Un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando tengan una población de más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes;
- III. Un presidente, un síndico y nueve regidores de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional, cuando tengan una población de más de quinientos mil habitantes hasta un millón de habitantes.
- IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional, cuando tengan mas de un millón de habitantes".

El Ayuntamiento, cuerpo colegiado que se encuentra al frente del Municipio mexicano, tiene una deliberante multiplicidad de funciones y competencias:

- Competencias y funciones políticas;
- Competencias y funciones legislativas y reglamentarias;
- Competencias y funciones administrativas;
- Competencias y funciones financieras y fiscales;
- Competencias y facultades de policía.
- Competencia para prestar apoyo a organizaciones jurídicas.

El Presidente Municipal. Las leyes municipales de los Estados precisan a este funcionario como "órgano ejecutor " de los acuerdos del ayuntamiento; o como

encargado de la "función ejecutiva" del cabildo o ayuntamiento. La figura del Presidente Municipal como primera autoridad local, deriva de las atribuciones que las leyes le otorgan, fundamentalmente en cuanto que dicho funcionario preside y dirige las labores del Ayuntamiento. Es el funcionario más importante del gobierno municipal. Recaen en él, gran parte de las principales responsabilidades de la adecuada administración del ayuntamiento.

Los Regidores. El cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento. Su número es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional.

El Síndico. En la actualidad, la figura del síndico puede ser unipersonal o pluripersonal. En algunos Estados de la República existe el sistema de síndico único, esto independiente de la importancia o densidad demográfica de los Municipios. En otros existe pluralidad de dos o más síndicos, igualmente, sin tomar en consideración la importancia y densidad de la población. Otros Estados contemplan una forma mixta, es decir, algunos municipios, más poblados, cuentan con varios síndicos y los menos poblados cuentan con uno solo. El síndico forma parte del Ayuntamiento y cuentan con voz y voto en las sesiones de cabildo.

Otras autoridades y funcionarios de elección o designación. En los Estados pueden existir algunos otros cargos de elección popular que se integren al ayuntamiento, como el Vicepresidente Municipal, Alcaldes y Concejales, sin embargo, la generalidad de municipios establecen solamente al presidente, regidores y síndicos como constitutivos del ayuntamiento.

En cada municipio, para el despacho de asuntos administrativos y para auxiliar en sus funciones al ayuntamiento (esto de acuerdo con su capacidad económica y con sus necesidades) pueden existir como básicas las dependencias:

- Secretaría del ayuntamiento
- Tesorería
- Oficialía Mayor
- Dirección de Servicios Municipales
- Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía
- Dirección de Obras Públicas
- Dirección de otras áreas administrativas

En caso de que la situación económica de un Municipio no lo permita o no sea necesario el mantener en funciones alguno de los funcionarios de las dependencias mencionadas, se pueden encomendar a un solo titular dos o más ramos de la administración municipal.

La competencia de las dependencias mencionadas se regula por las Cartas y Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicio al Público contempladas en la Ley Orgánica Municipal, referentes a cada municipalidad. Por lo general, las gran mayoría de los Ayuntamientos sólo se concretan a la Secretaría y a la Tesorería.

El Secretario. Es nombrado a propuesta del presidente Municipal, y removidos libremente por los integrantes del ayuntamiento por acuerdo de cabildo. El secretario es el jefe inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal. Las facultades del Secretario están contempladas en la Ley orgánica Municipal correspondiente.

El Tesorero. Cada Municipio cuenta con su propia hacienda, la cual estará administrada libremente dentro del marco jurídico previsto en la Ley Orgánica Municipal. Para dicho efecto, la Tesorería Municipal es el órgano de recaudación de los ingresos y se encarga de realizar las erogaciones. Dicha dependencia municipal estará a cargo de un Tesorero, el cual será nombrado libremente por el Presidente Municipal, previo acuerdo de cabildo.

Las Comisiones de Gobierno. En las Leyes Municipales de los Estados de la República se contempla el sistema de administración en base a Comisiones en que se dividen para su atención las diversas ramas administrativas y se encargan

dichas Comisiones a los miembros del ayuntamiento, bajo responsabilidad, vigilancia y control de la gestión municipal, quedan dichas áreas.

En diversas leyes se contemplan las siguientes comisiones:

- De Gobernación y Reglamentos
- De Hacienda y Patrimonio Municipal
- De Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento

Deportivo

- De policía, Seguridad Pública y Prevención Social
- De Tránsito y Vialidad
- De Salud y Asistencia Pública
- De Comisiones y Obras Públicas
- De Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y

Regularización de la Tenencia de la Tierra

- De Participación Ciudadana y Juntas de mejoramiento
- De Reservas Ecológicas y Limpieza Pública
- De Fomento Agropecuario
- De Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastros
- De Agua Potable y Alcantarillado
- De Ornato, Parques, jardines y Alumbrado

- Del Registro Civil, Panteones y Reclutamiento.

Los Auxiliares del Gobierno Municipal. Es necesario Distinguir diversas calidades de auxiliares de los gobiernos Municipales. Unos que no forman parte del ayuntamiento, como el Secretario, el Tesorero, los Jefes de Departamento, etc., quedan catalogados como auxiliares de la gestión del Ayuntamiento(funcionarios municipales). Otra categoría de funcionarios del Ayuntamiento son los delegados, agentes o comisarios. Su función obedece a la desconcentración territorial del Municipio.

Existen, también, los trabajadores al servicio del Ayuntamiento, como: secretarios, técnicos, oficiales administrativos, etc. Su situación, por lo general, es regulada por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

4.2. ELECCIÓN MUNICIPAL

El Presidente Miguel de la Madrid, al asumir su cargo (1982) manifestó, respecto al Municipio: "...avanzaremos en la consolidación del municipio libre, la autonomía política depende de la suficiencia económica, iniciaremos reformas al artículo 115 Constitucional de la República, proponiendo al constituyente Permanente la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para los municipios con el fin de que

puedan atender los servicios públicos que les son propios...".⁴⁵ sometió al poder Revisor de la Constitución (diciembre de 1982), una iniciativa de reformas con grandes innovaciones en el orden municipal.

Esa iniciativa representa la cúspide normativa por reflejar no solamente avances en el orden electoral, sino que también se ocupó de manera integral de cuestiones económico-administrativas, las cuales habían sido olvidados hasta entonces, a dicho proceso se le denominó "Reforma Municipal."

En el proceso legislativo, primero se dio una exposición de motivos de la reforma municipal. El presidente de la República en su iniciativa de reformas mencionaba que el fortalecimiento municipal no era una cuestión meramente municipal, sino nacional. Y que el Municipio aun cuando teóricamente constituía una fórmula de descentralización, lo era más en el sentido administrativo que en el político y para vigorizar el federalismo, se plantaba la revisión de las estructuras diseñadas en la Constitución vigente, con el fin de instrumentar un proceso de cambio que hiciera efectiva en el federalismo, la célula municipal de autonomía económica como política.

Se decía que se habían tomado en cuenta las realidades sociales y económicas de los municipios del país, así como sus grados de desarrollo.

⁴⁵ SAENZ ARROYO, José. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Oxford, México, 1998, p. 34

De tal manera que, se sometió la iniciativa de reformas y adiciones, dividiendo dicho precepto en 10 fracciones de las cuales siete correspondían a las estructuras municipales específicamente, dos serían comunes a los estados y municipios, y una más correspondía a la Federación.

Entre los diversos perfiles que contuvo la reforma municipal, en lo que se refiere a la materia política, la idea principal giró:

"Primero, en pretender establecer un procedimiento general al cual debían sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. También era la intención inducir a las entidades federativas para que en sus respectivas constituciones y leyes relativas, precisaran cuáles debieran ser las causas graves que podían ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos".⁴⁶

En el aspecto electoral, en lo relacionado a la integración de ayuntamientos, por medio del principio de representación proporcional, se propuso suprimir el límite poblacional de 300, 000 habitantes o más que debía tener el municipio, porque según se dijo el avance de la reforma política así como la madurez cívica adquirida por los ciudadanos así lo requerían; sobre todo que algunas

⁴⁶ LOPEZ CHAVARRIA, José Luis. *Las Elecciones Municipales en México*. Edit. UNAM, México, 1994, p. 45

constituciones locales, reconociendo dicha circunstancia, habían eliminado o disminuido ese límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

El 17 de marzo de 1987 apareció en el Diario Oficial de la Federación, una reforma al artículo 115 constitucional, la cual consistió en: suprimir los lineamientos relacionados a la forma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales contenidos en la fracción VIII, para incorporarlos al nuevo artículo 116.⁴⁷

4.3. EL PROCESO LEGAL DE LA ELECCIÓN MUNICIPAL

De acuerdo a la génesis y el desarrollo electoral del municipio en los diversos textos constitucionales que han regido a nuestro país, se puede comprender de mejor manera los principios a los que deben sujetarse nuestras entidades federativas para la regulación de este tipo de comicios.

Como resultado de la estructuración estatal como República federada, cada entidad federativa posee el atributo de autonomía legislativa, es decir, la

⁴⁷ Diario Oficial de la Federación, México 17 de marzo de 1987

facultad de crear su propio orden jurídico, de acuerdo con la competencia señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior provoca que cada uno de los 31 estados federados de acuerdo con factores históricos, sociológicos, políticos, económicos, etc., hayan expedido sus respectivos cuerpos normativos (constituciones, leyes orgánicas municipales, electorales, reglamentos, etc.); presentándose en la actualidad un mosaico heterogéneo y a veces hasta contradictorio respecto de una misma institución.

La obtención del material electoral legislativo resulta complicada porque incluso en dependencias oficiales no cuentan con ejemplares disponibles al respecto.

El material existente, ante la constante dinámica legislativa se encuentra desactualizado; un ejemplo de ello es la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), ha propiciado que el derecho local electoral quede derogado o abrogado en su adecuación al nuevo marco jurídico creado.

En este sentido y cuando todavía muchos estados están en dicho proceso legislativo de reformas, se encuentran ante el hecho de que algunos principios que inspiraron al mencionado código están siendo objeto de nuevas revisiones.

En el caso de México, la doctrina se ha ocupado muy poco del tema, esto implica que se cuente con escaso apoyo tanto bibliográfico como hemerográfico.

El proceso electoral municipal es una larga fase la cual comprende desde la preparación de los comicios (registro de electores, la integración de los organismos político-electorales, el registro de candidatos, etc.) hasta la calificación de los mismos.

4.4. LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

Desde hace unos años y desde diferentes perspectivas de análisis, se ha otorgado a los gobiernos municipales un rol protagónico dentro del objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, en particular en la aplicación de las políticas sociales. Algunos trabajos, producto de la observación empírica y la

reflexión teórica en torno al papel que desempeñan los gobiernos locales en las políticas sociales, ofrecen ideas importantes como las siguientes:

a) Al iniciar los 90, un documento del Banco Mundial (1991)⁴⁸ analizaba la noción de "governance", en tanto capacidad de gobernar, de lograr un "buen gobierno", en el nivel local. Destacaba las funciones propias de la administración y la gestión local, que suelen evaluarse a través de indicadores tales como eficiencia, equidad, rendimiento de cuentas, transparencia, información y comunicación; los cuales son útiles para medir por qué y en que grado los recursos asignados al desarrollo no logran alcanzar las metas que se proponen.

Desde la anterior perspectiva, se reinterpretaron los procesos de dotación de servicios públicos municipales con participación comunitaria, el manejo transparente de la hacienda local y las experiencias innovadoras de la administración municipal, como el desarrollo organizacional, la reingeniería institucional, la presencia de gerentes sociales o administradores de las ciudades, los presupuestos participativos, las audiencias públicas o cabildos abiertos, etc. Todas estas cuestiones se relacionan directamente con las políticas sociales de nivel local y modifican substancialmente el estilo de gobernar y las ciudades.

⁴⁸ Revista Eslabones, op. cit., p. 35

Por otro lado, las variables demográficas, sociales y territoriales también son centrales para evaluar esta capacidad de gobernar: la escala o el tamaño de las ciudades municipio, las formas espaciales de la desigualdad social y la pobreza urbana, el comportamiento de actores que demandan bienes y servicios urbanos y los mecanismos de atención de las mismas por la administración local, exigen referencia social, política y espacialmente la gestión urbana.

Sin embargo, los gobiernos locales no sólo cumplen estas funciones sino que ejercen otras de carácter político, que se sustentan en las condiciones más amplias de la gobernabilidad. Así, en un contexto de transición democrática, su actuación y relaciones con la ciudadanía favorecen u obstaculizan su avance, pero también es claro que el proceso de democratización se nutre con las experiencias de alternancia entre partidos o con las experiencias de convivencia política en los órganos municipales, como el cabildo.

La gobernabilidad de las ciudades exige una gestión honesta y transparente en el manejo de los recursos, eficiente en la aplicación de los mismos, eficaz para lograr las metas que se propone alcanzar, capaz de estimular la participación social. Pero el gran reto es lograr esos propósitos por medio de una gestión democrática. Es en el ejercicio de las funciones de administración de una ciudad, particularmente en la administración de los bienes y servicios urbanos,

donde encontramos siempre componentes de la vida política local, regional y nacional. Y en contrapartida, en el ejercicio del poder político suele validarse o no la actuación administrativa.

En este sentido, las políticas locales sociales constituyen una de las líneas fundamentales para lograr un buen gobierno, esto es para garantizar la gobernabilidad local, contribuyendo a disminuir las marcadas desigualdades sociales y la fuerte segregación urbana existente.

b) En un análisis respecto al Banco Mundial y su relación con los fondos sociales en América Latina y el Caribe, presenta los principales componentes del "nuevo perfil", de estos programas. En el marco de la renovación del programa neoliberal, los fondos se idearon como una política de corto plazo, para reforzar la sustentabilidad política del ajuste. Pero los plazos se extendieron porque la transición se prolongó, la mejora social fue y es aún moderada, y las reformas a los aparatos públicos tradicionales está tomando más tiempo del previsto.

Se advierte que la reformulación del perfil de los fondos es una tarea en marcha, abierta e inconclusa y la tendencia dominante en el Banco es a combinar medidas de compensación política veloz con la edificación de capacidades locales; la generación rápida de empleo con un rol experimental e innovador en materia de servicios sociales; el abordaje de los síntomas de la pobreza con el apoyo de su

reducción a largo plazo. Así, uno de los factores identificados en el nuevo perfil es la descentralización y la participación comunitaria local y por proyectos como dispositivos de "sustentabilidad" institucional.

Lo importante es que la búsqueda de eficacia social lleva a colocar nuevas y diferentes expectativas en el gobierno local, que es la instancia que se encarga de enfocar el esfuerzo financiero fiscal hacia los servicios básicos, incorporar mecanismos de mercado y realizar una reorganización del vínculo Estado-sociedad que dé lugar a mayor protagonismo económico y social del sector privado.

C) En un documento reciente producido en el marco de las evaluaciones que sobre las políticas sociales promueve el Banco Mundial, presentan un marco de acción en el nivel municipal, un programa de acción opcional para reducir la pobreza urbana. En el mismo, se considera que el municipio (nivel intermedio entre lo macro y lo micro) puede cumplir un rol estratégico en la coordinación, implantación y monitoreo de programas sociales.⁴⁹

Los autores de dicho documento señalan los límites y obstáculos que impiden al municipio cumplir con su rol de efectividad, entre ellos, dependencia

⁴⁹ *Idem.*

financiera y/o política respecto del gobierno federal, fragmentación del gobierno en el caso de las áreas metropolitanas, falta de políticas dirigidas a la pobreza urbana en el nivel local, fracaso de los programas para incluir otros elementos clave como organizaciones no Gubernamentales (ONG) u organizaciones de la comunidad, inadecuado conocimiento acerca de la incidencia y la naturaleza multifacética de la pobreza. A pesar de ello, consideran que los municipios pueden jugar dos tipos de papeles fundamentales:

1) realizar acciones de regulación y coordinación institucional, incluyendo la planeación intersectorial, monitoreo, promoción de la participación comunitaria y 2) realizar intervenciones municipales (facilitar, planear, programar, diseñar, implantar) en varias áreas sectoriales de operación (servicios urbanos, control de desarrollo).

Según los autores del mencionado documento, en la tendencia a la globalización del cambio tecnológico y la liberalización económica global se advierte el agravamiento de la pobreza urbana, aunque también se producen oportunidades de cambio. Su impacto sobre las ciudades es una competencia a nivel global y regional, para obtener inversiones que generen empleo y promuevan estrategias de desarrollo urbano nacional, lo cual genera un despliegue de recursos del gobierno central hacia las ciudades y sus gobiernos. Por ello elaboran y presentan una variedad de posibles áreas de intervención de las autoridades municipales para desarrollar programas que permitan disminuir la pobreza, cuya naturaleza varía entre

regiones (programas de monitoreo, coordinación institucional, participación comunitaria, gerencia de la tierra, vivienda popular, infraestructura de servicios), que forman parte de un replanteamiento más general de las políticas sociales apoyadas por el Banco Mundial.

D) Un tema que debe estar presente en el desempeño de los gobiernos locales en relación con las políticas sociales, es el de la participación social. Se sabe que la desconcentración de recursos sin una auténtica participación social puede contribuir a reforzar tradicionales cacicazgos o clientelismos locales. Las iniciativas gubernamentales directas pueden inducir a la participación ciudadana, como es el caso del llamado "presupuesto participativo", ejercicio de gobierno experimentado en varias ciudades brasileñas. Pero también las iniciativas gubernamentales pueden crear nuevas formas de clientelismo electoral, como ocurrió con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en el caso de México. De esto se concluye que la mayoría de las sociedades locales están desorganizadas y los canales institucionales son exitosos sólo donde la sociedad está organizada. El factor determinante es, entonces, la organización social más que una nueva estructura institucional, lo cual indica la importancia de crear un ambiente propicio para el desarrollo del capital social, lo que supone a su vez que el gobierno local debe comenzar por reconocer la existencia de una pluralidad de actores.

"Las perspectivas que prevalecen en torno al rol del gobierno local en el contexto de reestructurar las políticas sociales señalan que: a) es en el nivel municipal donde se evalúan hoy las posibilidades de generar un "buen gobierno", una gobernabilidad local eficiente y democrática; b) el gobierno local juega un papel central en la aplicación de recursos destinados a las políticas sociales dirigidas a los sectores más pobres de la población y su actuación en uno de los soportes de la sustentabilidad política del ajuste, c) se requiere de un nuevo marco institucional para que el municipio desarrolle acciones que faciliten la provisión de bienes y servicios urbanos básicos y d) es necesaria la inclusión de la temática de la participación social en el nivel local como un componente del "buen gobierno", lo cual exige que el gobierno local genere un ambiente propicio para ello"⁵⁰.

EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue implantado durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994)⁵¹, y ha representado uno de los intentos gubernamentales más ambiciosos para abatir la pobreza, tanto en términos de los recursos movilizados (principalmente nacionales), como en la creación de

⁵⁰ ZICCARDI Alicia., El Papel de los Gobiernos Municipales en las Políticas Sociales, en Eslabones, Revista semestral de estudios regionales. México, enero-junio 1997.

⁵¹ SALINAS DE GORTARI, Carlos. Primer Informe de Gobierno.

infraestructura productiva y de servicios, la incorporación de los sectores populares a la realización de obras y creación de empresas, y resultados políticos favorables para el partido oficial debido a la aplicación de dicho Programa.

El PRONASOL logró conjuntar varios objetivos en los años en que estuvo en vigencia: 1) su diseño se adecuó a los lineamientos establecidos por los organismos financieros internacionales, a la vez que rescató la tradición cultural indígena de trabajo comunitario, 2) creó un nuevo estilo de relación entre las instituciones gubernamentales y los sectores populares, basada en los llamados comités de solidaridad, 3) generó una importante participación social institucionalizada mediante la cual distribuyó recursos a los sectores populares, fuera de los marcos propios del clientelismo corporativo, lo cual permitió que el PRI recuperara los votos perdidos en 1988, 4) distribuyó recursos al interior del país a la vez que fortalecía el presidencialismo, 5) disputó a los partidos de oposición, que actuaban en los gobiernos locales, su base de sustentación distribuyendo recursos desde una instancia del Ejecutivo Federal, 6) generó un inédito, amplio y diverso número de subprogramas que algunas veces se instalaron en las instituciones gubernamentales existentes (secretarías de Estado, fideicomisos, etcétera) estableciendo criterios propios y formas de asignación de los mismos.

Desde la perspectiva de su impacto sobre las ciudades, no existió claramente una definición inicial de cuál era el papel que debían desempeñar los gobiernos municipales, ante la asignación de dichos recursos del gobierno federal los cuales eran destinados a suministrar bienes y servicios de sus competencia, en su sociedad y en su territorio.

Las acciones del PRONASOL no formaban parte de los proyectos de ciudad que, en algunos casos, estaban plasmados en planes y los recursos se recibían "etiquetados". Las autoridades locales elegidas por la población (presidentes municipales y regidores) tuvieron que enfrentar diferentes dificultades para incorporarse a esta relación gobierno federal-comités de Solidaridad. Por otro lado, dicho programa no se articuló sino que se introdujo pragmáticamente en las tradicionales políticas sociales de corte sectorial - educación salud, vivienda - constituyéndose subprogramas especiales, bautizados como solidaridad, que disponían de los recursos que anteriormente eran asignados a las instituciones del sector correspondiente. Tampoco desaparecieron los tradicionales intermediarios políticos -líderes del partido oficial-, objetivo declarado inicialmente, sino que se transformó su actuación y, en muchas ocasiones, fueron los promotores de las nuevas formas de la organización social institucional exigida por el programa para asignar los recursos: los comités de solidaridad.

Todo lo anterior imprimió al PRONASOL rasgos particulares como el ser un programa centralizado en el Ejecutivo federal y bajo el control del presidente de la República. Este programa fue operado inicialmente por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto y, a partir de 1992, por la naciente Secretaría de Desarrollo Social, representó el mismo una creciente importancia dentro de la estructura de la administración federal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde el siglo VI antes de Cristo, en Grecia y en Roma se da la aparición del municipio, como asociación de vecindad. Al romperse con los vínculos gentilicios que antes, por consanguinidad, unían a las tribus y las agrupa por domicilio o vecindad, dentro de la ciudad y se observa que aquí surge el municipio romano.

SEGUNDA.- Precisamente los ediles romanos viene el régimen edilicio, que todavía llamamos así al municipio. Ellos proclamaban, al tomar posesión, sus edictos, y de ahí viene precisamente el edicto "aedilitum", que es el origen del derecho municipal romano y que fue por primera vez codificado en el siglo VI antes de Cristo, constituyendo el origen del derecho municipal occidental.

TERCERA.- Este municipio fue trasladado a España durante la dominación romana, y en España se conjugaron tres corrientes fundamentales del derecho municipal; el derecho romano, el derecho romano visigótico, de la dominación visigótica que implantó el Concilium, del cual se deriva la palabra Consejo Municipal, y el derecho arábigo, el que influyó notablemente en la organización municipal de España, al grado de que muchos de los vocablos que se

usan son árabes, por ejemplo el nombre de alcalde, que viene de alcadi, palabra árabe, que quiere decir jefe.

CUARTA.- En los albores de la Independencia se encuentra un ayuntamiento de la Ciudad de México; el cual ante la invasión Napoleónica a España, en julio de 1808, por voz del síndico Francisco Primo de Verdad manifestó que la soberanía de nuestro país volvía caer en el pueblo originario. La institución municipal se convierte así en la cuna del nacionalismo mexicano y el núcleo generador de movimiento de Independencia.

QUINTA.- En el siglo XIX, se conoció un municipio muy débil política y administrativamente. Así vemos que, las Constituciones liberales y federales de 1824 y 1857 no se ocuparon de él. Como paradoja, en la evolución política de México encontramos que las Constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843 si lo mencionaron e incluso la de 1836 lo reglamento.

SEXTA.- Al triunfo de la Revolución de 1910, la historia de las luchas municipales es recogida por los Constituyentes de 1917. Se establece sin dejar lugar a dudas que, el principio de la soberanía radica en el pueblo y que es el cimiento de la misma organización política de los mexicanos. La libertad municipal es concebida

como el fundamento de nuestras instituciones sociales. Con base a la Constitución Federal, cada uno de los Estados de la Federación ha expedido sus respectivas Constituciones y Leyes Orgánicas Municipales que, a su vez, confirman en lo general y el régimen de libertad municipal.

SEPTIMA.- El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene por objeto organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento; y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.

OCTAVA.- De conformidad con el contenido con el contenido del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio cuenta con el atributo jurídico de la personalidad, esto es, que puede ser sujeto de derechos y obligaciones. Así tenemos, que este atributo hace que el Municipio sea un ente jurídico susceptible de derechos y obligaciones, con facultades de contar con un patrimonio propio y con libre disposición de su hacienda. Además, tiene nombre que lo identifica y lo diferencia de otras entidades y, finalmente tiene un domicilio para su órgano de gobierno que es el ayuntamiento y que se denomina comúnmente cabecera Municipal.

NOVENA.- Diversos juristas coinciden en afirmar que el Municipio (como otras figuras de nuestro Derecho), como institución política administrativa, surgió en Roma, toda vez que la estructura social, política y jurídica romana necesitó de las municipalidades (o civitates) para la atención de los asuntos cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos, sin embargo, exigía de sus habitantes obediencia, política y el pago de los correspondientes tributos.

DECIMA.- En México, la figura municipal apareció en dos etapas: la de los municipios insulares (los cuales obedecieron a decisiones urgentes de aquellos primeros descubrimientos de las islas caribeñas, en donde proliferaron múltiples villas y ciudades principales, de donde partían constantemente las excursiones de descubrimientos y conquistas); y la etapa de los municipios continentales a partir de la fundación de la Villa Rica de la Veracruz en 1519.

DECIMA PRIMERA.- El Constituyente de 1917, otorgó al Municipio una posición de relevancia en la Ley Fundamental, por ello múltiples artículos de su texto establecen cuestiones relativas al Municipio, toda vez que la compleja vida de las comunas le hacen aparecer en la vida social de la República como el centro y base de una multiplicidad de fenómenos jurídicos, políticos, económicos y sociales.

DECIMA SEGUNDA. Partiendo del texto original plasmado en la Constitución Política de 1917 y considerando las diversas reformas que en la materia municipal se han realizado al artículo 115 de la Carta Magna, se desprenden las siguientes características que en la actualidad tiene el Municipio Mexicano:

- A) Los municipios son considerados como personas jurídicas de derecho público que pueden ser sujetos de derechos y obligaciones.
- B) Los municipios cuentan con la capacidad para contar con patrimonio propio integrado por los bienes y recursos que le sean necesarios para atender a las responsabilidades con la comunidad.
- C) Por cuanto hace a la autonomía política, define la Constitución Política el derecho del Municipio para otorgarse sus propias autoridades mediante la elección popular directa de los Ayuntamientos. Además, establece la prohibición de que existan autoridades intermedias entre los ayuntamientos y los gobiernos de los Estados. Asimismo, reglamenta con precisión lo correspondiente a la no reelección relativa de los miembros del Ayuntamiento.
- D) Por cuanto hace a la autonomía administrativa, la Constitución prevé para el Municipio su capacidad legislativa (material) otorgándole facultades expresas y claras para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

E) En materia de Derecho Burocrático, la Constitución asienta el principio que regula la relación de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, cuyas relaciones deber regirse por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

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

DÉCIMA TERCERA.- La organización del Municipio Mexicano se determina de la siguiente manera:

- a) Ayuntamiento: Que es el órgano colegiado y deliberadamente de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.
- b) Presidente Municipal: Es el órgano ejecutor de los acuerdos del ayuntamiento; o como encargado de la función ejecutiva del cabildo o ayuntamiento.

- c) Regidores: El cuerpo de regidores tiene como función básica formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento, su número es variable, como los de representación proporcional.
- d) Síndico: Es aquel que procura la defensa y la promoción de los intereses municipales.
- e) Secretario: Son nombrados a propuesta del Presidente Municipal, y pueden ser removidas por los integrantes del ayuntamiento por acuerdo mayoritario. Constituye el jefe inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal.
- f) Tesorero: Constituye el titular de la Tesorería Municipal, la cual es el órgano de recaudación de los ingresos y el encargado de efectuar erogaciones.

DÉCIMA CUARTA.- El proceso electoral municipal es la serie de actos que realizan los organismos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos encaminados a elegir, mediante el voto popular, a los servidores públicos que integrarán los ayuntamientos.

DÉCIMA QUINTA.- Diversos juristas coinciden en afirmar que los procesos electorales municipales se dividen en tres etapas a saber:

- A) La preparatoria de la elección: Esta se inicia con la primera sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Electoral la cual se llevará a cabo, en promedio, a la distancia de un año antes de la elección de que se trate y concluye al iniciarse la jornada electoral. Esta preparación de la elección consiste en la realización de determinados actos como son: integración de órganos electorales; registro de candidatos, registro de fórmulas; actos de campaña y propaganda electores; integración de mesas directivas de casilla; registro de representantes ante estas últimas; entre otros.
- B) La jornada electoral: Es el período en el cual se realiza o se recibe físicamente la votación. Es la parte más delicada del proceso y en la que más participan los representantes y las autoridades electorales. De esta jornada podemos decir que la actividad de los organismos políticos electorales se concentra en dos fases: por un lado, la apertura y recepción de la votación, y por otro lado, la apertura y recepción de la votación; y por otro, la conclusión, cierre de la votación y levantamiento de las actas correspondiente.
- C) La posterior a la elección: La cual comprende, en los Consejos Municipales: La recepción de los paquetes electorales, la información preliminar de los resultados electorales, la recepción de los recursos que procedan, la realización de los cómputos, la entrega de resultados y declaración de validez de la elección popular municipal.

DÉCIMA SEXTA.- En nuestro país, en todos los procesos electorales, bien sean federales, estatales o municipales, se había privilegiado el sistema denominado "Calificación Política", el cual se llevaba a cabo por organismos político-electorales o cuerpos colegidos legislativos, desechándose poco a poco esta forma. Sin embargo, como consecuencia de la reforma electoral federal reciente, en la que entre otros aspectos, se suprimió el sistema de calificación de las elecciones en el proceso electoral federal, también las legislaciones estatales en esta materia adecuación sus normas respectivas, por ende, también ha venido quedando sin observancia el sistema de calificación mencionado.

A este respecto, tenemos que una vez concluido el computo para la elección de los Ayuntamientos, el Presidente del Consejo Municipal Electoral, expide la constancia de mayoría a la planilla que haya obtenido el mayor número de votos y también procederá a la asignación de regidores por el principio de representación, expidiendo para tal efecto a los partidos políticos, también las constancias de asignación proporcional.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE BELTRAN, Gonzálo. *Formas de Gobierno Indígena*". Edit. UNAM, México, 1976, 675 pp.
- BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 13ª ed. Edit. Porrúa, S.A. México, 2000, 1085 pp.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 35ª ed. Edit. Porrúa, México, 1997, 502 pp.
- GARZA, Sergio Francisco de la. *El Municipio*. Edit. Jus, México. 1996, 254 pp.
- GARCIA VALERO José Luis. Dichos y hechos. *En torno al federalismo fiscal*, en Eslabones. México, 1998, 234 pp.
- Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, *Federalismo Fiscal*, México, 1998, 128 pp.
- LOPEZ CHAVARRIA, José Luis. *Las Elecciones Municipales en México*. Edit. UNAM, México, 1994, 185 pp.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal*. Ed. Porrúa, México. 1996, 357 pp.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto. *Federalismo y Municipio*, Edit. FCE, México, 1994, 203 pp.
- POSADA, Adolfo. *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, Edit. Reus, Madrid. España, 1984, 451 pp.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos F. *Derecho Municipal*, 2ª ed. Ed. Porrúa, México. 1998, 636 pp.
- RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. *Derecho Municipal*, 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 1998, 498 pp.
- SAENZ ARROYO, José. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Oxford, México, 1998, 345 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, Ed. Porrúa, México. Porrúa. 1998, 987 pp.

TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 7ª ed. Edit. Porrúa, México, 1997, 345 pp.

VAZQUEZ PAREDES, Héctor. *El Nuevo Municipio Mexicano*. 2ª ed. Ed. SEP, México, 1987, 156 pp.

ZICCARDI Alicia. El Papel de los Gobiernos Municipales en las Políticas Sociales, en Eslabones, Revista semestral de estudios regionales. México, enero-junio 1997, 345 pp.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2000

Ley Orgánica Municipal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2000

OTRAS FUENTES.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Edit. Porrúa. S.A., México, 1998.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Edit. Driskill, Buenos Aires Argentina, 1989.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985, 358 pp.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000