



21 300609
24
UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

**“EL MUNICIPIO EN MEXICO”
“INSTRUMENTO JURIDICO DE DESCENTRALIZACION
POLITICA Y ADMINISTRATIVA”**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN LUIS MONTES DE OCA MONZON



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.

INTRODUCCION

En razón del orden jerárquico normativo existente en todo sistema nacional de derecho, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se caracteriza por ser la ley primaria o suprema de nuestra nación por contener las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano, es decir, las normas básicas que estructuran y encauzan las actividades del Estado, así como las garantías individuales y sociales que se reconocen y protegen su goce, contenido por el que se le considera el documento normativo que condensa y refleja fielmente el sentir histórico de la nación.

Empero, esas decisiones fundamentales, relativas a la conformación de los elementos que integran el Estado, varían dada la característica de constante transformación que sufre toda colectividad políticamente organizada al momento en que surge una nueva realidad histórica, motivo por el cual, ante las nuevas condiciones y reclamos de la sociedad, el sistema normativo deberá evolucionar manteniendo su efectividad práctica al adaptarse a las nuevas circunstancias con el objeto de realizar los altos fines que le corresponden en un Estado de Derecho, evitando con ello quedar como una mera especulación teórica o utópica que permanece inerte ante los requerimientos de justicia y paz social.

Por lo anterior, se justifica plenamente que el Constituyente Permanente lleve a cabo la revisión y reforma o adición, en su caso, de nuestra Carta Magna, que mediante un sistema rígido, permite actualizar y mantener positivamente vigente el espíritu democrático y nacionalista plasmado por el Constituyente originario en cada uno de los preceptos que la integran.

Dicho Procedimiento Legislativo especial, en relación a los antecedentes, causas y resultados de su ejercicio, tiene especial atractivo para su estudio, pero que dada la amplitud de todos los elementos que implica, para efectos del presente trabajo se considerará solamente respecto al artículo 115 constitucional, precepto que tiene suma importancia por ser el principio en el que se sustenta el sistema federal mexicano, toda vez que da vida jurí-

dica al Municipio como medio para alcanzar los objetivos que persigue todo Estado democrático, conforme a su noción consignada en el artículo 3º, fracción I, inciso a), de nuestra Constitución, y que no son otros que el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Desafortunadamente podemos advertir que en México no se reconoce la gran importancia del Municipio por el desinterés en tener una correcta noción de su esencia, organización y la trascendencia de su intervención en la vida nacional al coadyuvar efectivamente en la consecución de los altos fines que conciernen al Estado, independientemente de la marcada tendencia centralista que ha prevalecido en nuestro País, despojándose al sistema político mexicano del principal instrumento de desarrollo integral de la sociedad, mismo en el que se pueden fincar las esperanzas para superar el subdesarrollo en el que lamentablemente vivimos.

Por ello, provisionalmente se puede colegir que al Municipio se le ha regulado aparentemente como un ente público libre, dentro del contexto jurídico limitante que implica todo sistema federal, pero que en la realidad se presenta como un organismo público sui generis a través del cual se ha pretendido descentralizar la vida nacional, y en el que se delegan un sinnúmero de facultades administrativas regladas por la legislación federal o local.

Con el propósito de contar con los elementos doctrinales y objetivos que fundamenten el conocimiento y crítica de la situación en que se encuentra el ente municipal en México, primeramente se desarrollarán las tesis doctrinales que se han vertido en torno a su ontología y teleología con la finalidad de delimitar conceptualmente nuestro objeto de estudio. Una vez logrado lo anterior, estaremos en condiciones de analizar el desarrollo histórico, normativo y político que ha tenido el Municipio en el devenir de nuestra nación como conocimiento previo para la justificación y debate de la condición que presenta actualmente en las diversas facetas de su actuación frente a la Federación y a la Entidad Federativa a la que pertenezca.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO

Al enunciar al Municipio, nos damos cuenta que estamos conscientes de su existencia como algo que se encuentra en nuestra vida social y que de alguna manera interviene en la organización política de nuestra nación, pero al mismo tiempo nos percatamos que se trata de un objeto de conocimiento muy complejo del cual desconocemos su naturaleza, importancia y razón de ser.

Y es que, por el hecho de formar parte de una sociedad políticamente organizada y tener información de su institucionalidad en nuestro sistema federal a través de los diversos medios de comunicación, se tiene una simple apreciación mundana que impide el poder analizar la condición en que se halla, motivo por el cual, en el presente capítulo se desarrollará una especie de Teoría del Municipio con el propósito de que podamos rebasar los límites del conocimiento superficial, al analizar los elementos básicos que conforman su naturaleza intrínseca, y dilucidar nuestro objeto de estudio con la finalidad de adentrarnos en el análisis sistemático de la situación en que se encuentra en México.

1. ANALISIS ONTOLOGICO

Se entiende por ontología: en lato sensu, "la ciencia del ser en sí", - es decir, de un ser último e irreductible del cual dependen todos los entes; - en sentido estricto, significa el estudio de todo aquello en que los entes consisten y de todo aquello en que consiste el ser; jurídicamente se le puede definir como la disciplina filosófica que estudia el ser y los modos de ser - del fenómeno jurídico en tanto objeto de conocimiento científico¹.

1. Enciclopedia Jurídica Omeba. E. Ancazo, S.A. Buenos Aires 1976. - Tomo XX. Pág. 31.

Por lo tanto, en el presente subcapítulo se analizará al Municipio en cuanto a su esencia, esto es, los factores social, cultural, político y jurídico que intervienen en su integración, dándoles la justa relevancia que tienen, para así, una vez determinadas las causas eficientes de su existencia, - abordar el aspecto teleológico en el siguiente apartado.

A). COMO ENTE SOCIAL

Dentro de los grupos de doctrinas que tratan de explicar el fundamento existencial de las sociedades políticas encontramos, en primer lugar, las teorías que las consideran como una mera realidad social, como un complejo de hechos sociológicos que no tienen ninguna relación con el orden jurídico para la determinación de su esencia.

Estas teorías, analizando el conjunto de interrelaciones humanas, proponen diversas justificaciones de la existencia del hecho social, coincidiendo en considerar la incidencia de los vínculos de solidaridad e identidad con la pertenencia a determinada sociedad política.

Así tenemos que Aristóteles, en su libro "La Política", expone que el fundamento de la sociedad es la naturaleza misma del hombre, que por ser un "Zoon Politikon", se ve impulsado a vivir en sociedad creando una comunidad natural en la que logre su perfección y realice el bien en gran escala².

El realismo político de Aristóteles, construido sobre formulaciones metafísicas del ser, se caracteriza por la fundamentación en un orden preestablecido por la misma naturaleza y a la cual debe ajustar el hombre su conducta para lograr los fines que le corresponden, resultando que las sociedades políticas lo son por el simple hecho que están integradas por hombres como causa eficiente de su existencia.

2. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, S.A. México 1982. Págs. 56-59.

En cuanto a la corriente contractualista, Juan Jacobo Rousseau, en su obra "El Contrato Social", señala que con posterioridad a una etapa presocial los hombres, a fin de evitar las desigualdades y recuperar la libertad perdida en el estado de naturaleza primitiva en el que viven aislados, crean artificialmente la sociedad política a la que ceden sus derechos naturales con el objeto de que ésta los proteja. En este sentido, la razón de ser de la sociedad política radica en las limitantes naturales del hombre y en su voluntad - expresa de satisfacer sus necesidades personales mediante la concertación de un convenio para crear un ente colectivo, que tendrá como misión el ser un simple guardián protector de las garantías individuales³.

Para Herbert Spencer, filósofo e investigador de la Sociología clásica, afirma en su teoría organicista que las sociedades se equiparan a los organismos biológicos (organicismo metafórico) y concluye, en relación a su teoría del Evolucionismo, en la que explica el acontecer universal por la ley de la evolución, del cambio, de la transformación; que las sociedades nacen como consecuencia natural de la evolución de la energía cósmica universal⁴.

Existe una postura ecléctica, representada por Alfredo Fouille, en la que se considera que las sociedades son producto de la concurrencia de dos factores: de tipo orgánico, como lo son los instintos de asociación; y de carácter contractual, que se manifiesta en el consentimiento de vivir en sociedad.

Estas teorías, si bien difieren en los motivos por los cuales se asocian los hombres, llegan a la misma conclusión: la necesidad natural o creada del hombre de convivir con sus congéneres, lo que a su vez determina la esencia de las sociedades.

Cabe aquí aclarar que la sociedad, según las más modernas teorías, es un tipo genético de asociación, dentro del cual pueden distinguirse dos for-

3. IDEM. Págs. 91-93.

4. Senion, Alberto F. Sociología. Ed. Francisco Méndez Oteo. México-1983. Pág. 185.

mas específicas: la comunidad y la sociedad *strictu sensu*, caracterizándose la primera por estar integrada por un sistema de fines colectivos que se imponen al individuo, en tanto que en la segunda, las relaciones sociales se presentan como un medio indispensable para la realización de los fines individuales, sin que tenga intervención alguna la voluntad colectiva. Por lo tanto, lo que interesa a nuestro estudio, dentro del tipo genérico de asociación, es la forma específica de la comunidad, la que se conceptúa actualmente como grupos naturales dentro de los tipos de agrupación social y cuya base es la de los vínculos que se originan por el parentesco que resulta de la consanguinidad y del matrimonio; y los locales que surgen del domicilio⁵.

Por lo tanto, si bien es cierto que la realidad sociológica es un presupuesto esencial para la existencia del Municipio, aquella por sí sola no determina su existencia ni tan solo como municipio natural, como pretende afirmar Moisés Ochoa Campos⁶, toda vez que existen categorías sociológicas plenamente determinadas para identificar los variados fenómenos sociales que se pueden presentar, y en el caso del Municipio, por ser un concepto jurídico, no se le puede concebir legalmente fuera de ese marco, como más adelante veremos, sino dentro del campo sociológico en el supuesto que no incidan todos los elementos que deben integrarlo.

B). COMO ENTE CULTURAL

Se define a la cultura "como el conjunto de creencias, pautas de conducta (mental, emocional y práctica), actitudes, puntos de vista, valoraciones, conocimientos, utensilios, arte, instituciones, organizaciones, lenguaje, costumbres, etcétera, compartidos y transmitidos por los miembros de una determinada sociedad"⁷, dedicándose a su estudio, en relación a los fenómenos relati-

-
5. Chínoy, Ely. La Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México 1980. Págs. 118 y sigs.
 6. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, S.A. México 1985. Pág. 23.
 7. Recasens Siches, Luis. Tratado General de Sociología. 2a. edición. Ed. Porrúa, S.A. México 1985. Págs. 419-423.

vos al ente estatal y a las entidades en él contenidas, la Sociología del Estado, subrama de la Sociología de la Cultura que a su vez es una rama de la Sociología General.

Así como el lenguaje, religión, arte, ciencia, etcétera, son productos sociales, cada sociedad adopta una forma de solidaridad determinada y que se caracteriza por ser la configuración, más o menos definida, que adquiere o puede revestir la vida interhumana o en que se puede presentar, modalidades sociales que son objeto de estudio de la Sociología del Estado y en la que se señala que la sociedad no es un ente en sí y por sí, con existencia independiente de los hombres que la integran, sino que éstos son las únicas realidades sustantivas.

Pero dicha realidad social, en complemento de lo señalado en el subcapítulo inmediato anterior, es resultado del hacer de los hombres, no es solamente un hecho social aislado o una masa amorfa de individuos que conviven en un estado natural, sino que el obrar humano dotado de sentido se objetiva ejerciendo una efectiva influencia en la sociedad orientando las vidas individuales, resultando el fenómeno cultural, el cual no permanece estático o inerte en el decurso del tiempo; cambia, se transforma, evoluciona por la acción o interferencia de los nuevos seres que integran la sociedad al otorgarle una realidad dinámica.

Por lo tanto, los modos de pensar, sentir y comportarse, como manifestación cultural, complementan el hecho de sociabilidad en la formación de las sociedades políticas, o en palabras de Luis Recánsens Siches: "Las formas sociales, como la Economía y el Derecho, no viven en sí y por sí ni se transforman autónomamente, sino sólo por la interferencia de los actos individuales, los cuales pueden no sólo revivirlas repitiéndolas rigurosamente, sino también corrigiéndolas, transmutándolas, innovándolas. Pero el cambio, la evolución, la superación que se opere en ellas no es un proceso vivo, immanente, sino que es el fruto de nuevos actos de vidas humanas"⁸. Resultando, como ve

8. Recánsens Siches, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. - 9a. edición. Ed. Porrúa, S.A. México 1956. Pág. 107.

remos en los subcapítulos siguientes, que para la integración del Municipio - es indispensable que intervengan varios elementos constitutivos, pudiéndose identificar el social y cultural como intrínsecos a la institución municipal.

C). COMO ENTE POLITICO

El vocablo política proviene de "polis" (ciudad-estado griega), como una manifestación de la convivencia de las diversas familias que formaban la Hélade, distinguiéndose la estructura sociológica (polis), la organización jurídica (politeia), el aspecto típicamente político (politicae) y un significado técnico o artístico (politiké).

Los romanos emplearon, con un sentido más amplio, la expresión "civitas", equivalente a ciudad.

Durante el Renacimiento, Nicolás Maquiavelo, en su obra "El Príncipe", definió la actividad política como una lucha de fuerzas irracionales y carentes de sentido que sólo persigue la destrucción del adversario, es decir, circunscribe la actividad política al fortalecimiento del poder y al bienestar público sin tener en cuenta la licitud o en contenido ético de la actividad de los gobernantes, lo que se condensa en su máxima "el fin justifica los medios".

En lato sensu, ha sido definida por Bertrand de Jouvenel como "una existencia natural y necesaria de relaciones fundamentalmente políticas que surgen espontáneamente cada vez que dos o más hombres entran en contacto y tienen, por consiguiente, ocasión de influirse recíprocamente"⁹.

Para fines de nuestro estudio, consideraremos la definición de Andrés Serra Rojas en el sentido de considerarla "como una actividad que tiene por objeto regular y coordinar la vida de una sociedad, por medio de una función

9. Enc. Jur. Omeba. Op. cit. Tomo XII. Pág. 576.

de orden y defensa, que mantiene la cohesión y la superación del grupo¹⁰, de biéndose distinguir política y poder, aspectos que analizaremos en el subcapítulo en que trataremos el tema Conceptos relativos a la actuación del Poder Público.

Por lo tanto, al darse en la entidad municipal relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, así como actos tendientes a organizar, coordinar y normar la vida de la sociedad con el objeto de alcanzar el bien público temporal¹¹, se determina, que independientemente del principio de sociabilidad humana, del cual resulta como manifestación la cultura, la actividad política es otro elemento que concierne a su naturaleza.

Contrario con mayores elementos de diferencia, podemos distinguir con mayor profundidad entre las sociedades políticas y las formas de asociación o comunidades que quedan dentro del marco de estudio de la sociología, toda vez que aquellas se integran por un elemento que concierne a todos sus integrantes y por virtud del cual su existencia no puede ser efímera, sino todo lo contrario, tiene una trascendencia existencial que sobrepasa los intereses individuales de sus integrantes.

Independientemente de la condición antes señalada, es importante resaltar un aspecto relacionado con el desarrollo y situación que ha tenido en México la Institución Municipal, y que es el relativo a su funcionalidad política como instrumento de solución a los problemas que se han afrontado desde antes de su creación en el México Independiente, teniendo en nuestro sistema dos motivos por los que se determina su carácter de ente político: como resultado de su propia esencia y por su creación como medio de descentralización.

D). COMO ENTE JURIDICO

-
10. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Tomo I. Ed. Instituto Mexicano de Cultura. México 1971. Pág. 25.
 11. Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. Pág. 277.

Así como se han manifestado teorías que pretenden explicar la esencia de los actos públicos en relación a alguno de sus elementos o características, han habido algunas que radicalmente explican su existencia en razón de su creación por el Derecho, destacándose en este grupo la de Hans Kelsen.

Empero, para poder comprender el sistema de ciencia política kelseniana, previamente es necesario hacer una breve explicación de la teoría del conocimiento de Kant.

Para Kant, el conocimiento es una operación activa del sujeto sobre los datos que le llegan del exterior a través de los sentidos y que se integra por dos elementos:

- La forma.- Elemento activo consistente en los criterios y formas mentales de espacio, tiempo y en las llamadas categorías de causa y efecto.

- La materia.- Integrada por los datos sensibles que se presentan a nuestro conocimiento a través de los sentidos.

Como el elemento material se presenta en forma confusa y desordenada, el sujeto cognoscente lo ordena por medio de las formas mentales de espacio, tiempo y categorías de causa y efecto. Es por ello que el sujeto crea el objeto del conocimiento a priori, resultando que es consecuencia de la actividad cognoscitiva en forma idealista y subjetiva.

De esta teoría del conocimiento de Kant se deriva la estructura idealista de Kelsen, quien en su obra "Teoría Pura del Derecho", señala que el Estado no es sino el sistema de derecho vigente, conclusión a la que se llega en virtud de la capacidad cognoscitiva que se utiliza en el método jurídico.

Como resultado de ese subjetivismo idealista, la personalidad jurídica del Estado es una síntesis del conjunto de normas que regulan la conducta de los hombres y en el supuesto de ser parcial la síntesis, resulta la personalidad que corresponde a las asociaciones o sociedades mercantiles.

Por lo que toca al poder del Estado, Kelsen dice que es una fuerza psicológica producida por la representación de las normas jurídicas, es decir, es la fuerza coactiva prevista en la norma que imperativamente obliga a los individuos a ceñir su conducta a lo establecido en ella.

En la crítica a esta teoría, es conveniente tener en cuenta los puntos de análisis de Luis Recasens Siches¹². Este autor señala, en primer lugar, que el Estado no coincide totalmente con el orden jurídico vigente, hay algo más que el Derecho en la realidad social, algo que rebasa las fronteras del orden jurídico.

En cuanto a la irrestricta imperatividad de la norma jurídica como resultado de la actividad cognoscitiva, no es posible admitir la separación entre la esfera normativa y el mundo del ser, toda vez que si la norma no cumple con los propósitos que le corresponden no será cumplida, y por ende, no podrá considerarse positivamente vigente.

Sin embargo, el aspecto jurídico en la vida del Estado como en la del Municipio, tiene vital importancia, toda vez que si en el sistema normativo - no se contempla su existencia, hablando del segundo, o la forma que debe presentar en la vida política de una nación, es inadmisibles que se hable de su realidad fáctica.

De lo expuesto hasta el momento, nos encontramos en condiciones de poder determinar la naturaleza ontológica del Municipio, por una parte, se ha visto la importancia que tiene el elemento humano en su integración, tanto en lo material como en los productos espirituales del quehacer del hombre en sociedad, la fenomenología que se desarrolla en el ámbito municipal en relación a los fines que le competen y el aspecto formalista, por así llamarle, - que tiene el Derecho, por ser éste parte sustancial para su creación.

Por lo que concluimos, que el Municipio se integra de las siguientes características a saber: la sociedad como elemento material, la cultura en su

12. Recasens Siches, Luis. *Trat. Gral. de Fil. Op. cit.* Págs. 405-420

función de causa eficiente en la forma, el aspecto político en cuanto actividad globalizadora de intereses y el elemento jurídico como medio de creación.

2. ANALISIS TELEOLOGICO

Christian Wolff, en su *Philosophia Rationalis*, utiliza el vocablo teleologia "para expresar el modo de explicación de una realidad atendiendo a sus causas finales por oposición al modo de explicación fundado en causas eficientes"¹³, identificándose a partir de entonces como una doctrina de los fines.

Al igual que el Estado, el Municipio por ser un ente cultural se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, la trascendencia política del hacer humano para la realización de "algo", ese fin de su existencia, por ser un elemento esencial que forma parte de la axiología política, es el quid que reviste y da sentido a su actividad.

Se ha dicho que el objeto al que dirigen su actividad los entes culturales es la satisfacción del bien común, como también se afirma que es el interés general, pero sin especificar en lo que éste consiste. En consecuencia, y para evitar la vaguedad de expresiones, es necesario esclarecer cual es ese fin.

Para ello, primeramente se requiere distinguir entre bien común, que es el que persigue cualquier sociedad en sentido amplio, y bien público, que es el que compete a la entidad estatal.

Los hombres cuando se agrupan para integrar sociedades o asociaciones; sean mercantiles, civiles, profesionales, etcétera, buscan beneficiar a los individuos involucrados en ellas. En cambio, como dice Hauriou, "cuando se trata de intereses en que se involucra a todos los individuos y grupos nos referimos al bien público"¹⁴.

13. Encicl. Op. cit. Tomo XXIV. Pág. 22.

14. Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. Pág. 278.

En la esencia misma de la vida social radica la idea del bien público - como propósito generalizado de alcanzar la felicidad colectiva. Para lograrlo, el ente público, en la esfera de su competencia, ya sea tratándose del Estado Federal, de la Entidad Federativa o del Municipio, como sucede en nuestro sistema político, interviene en la vida social, como señala Francisco Porrúa Pérez¹⁵, realizando las siguientes actividades:

- Procurando el orden y la paz en lo interno y la armonía interna - cional en el exterior, mediante la creación y aplicación del Derecho, mismo que será efectivo, en el primer caso, por el apoyo de la fuerza pública.

- Coordinando la actividad de los particulares, los cuales al actuar, cada uno en la consecución de sus propios satisfactores sin aportar ningún beneficio a la colectividad, puede generar la anarquía, motivo por el - - cual, para armonizar productivamente cada partícula social, es menester orientar esos factores productivos a través del Derecho.

- Apoyando, estimulando o eventualmente supliendo la actividad de - los particulares, en el supuesto que éstos no pueden realizar ciertas funciones, y que por la importancia económica, cultural o de beneficencia que tenga para la colectividad, se debe intervenir directa y justificadamente por el ente público.

Con estas tres formas de actuación se observa la efectiva justificación y distinción de los entes públicos, que al evitar la anarquía que podría impedir al retornar al llamado estado primitivo de naturaleza en el que tendría razón de ser la observancia de la ley del Talión [Código de Hammurabi]¹⁶, se concilia la pugna de la lucha por el irreflexivo individualismo, se procura, proporcional y equitativamente, el bienestar general y se impulsa el concierto de fuerzas productivas para el progreso económico de la nación.

15. Idem. Pág. 279.

16. Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. México 1950. Ed. Porrúa, S.A. Pág. 17.

Estos aspectos de la actividad estatal son genéricos, pero en cuanto a su objetividad varían en grados, formas y medios, dependiendo del sistema económico y político de que se trate; así tenemos que en un Estado democrático se rige la actividad estatal por los principios del liberalismo filosófico, político y económico¹⁷, teniendo como finalidad el mantener las condiciones necesarias que garanticen que los particulares desarrollen los actos que consideren necesarios para la satisfacción de sus propios intereses, distinguiéndose como el Estado gendarme que no tiene ninguna intervención en la vida social. Sin embargo, existen en la actualidad variadas formas de sistemas democráticos en los que el Estado tiene cierta injerencia, por causas de orden público, en el desarrollo económico, cultural y social.

En cambio, la organización del Estado comunista se apoya en la acción social con propósitos tan generales que disuelven la noción de libertad individual, al negar el interés particular en aras de alcanzar la igualdad y el beneficio colectivo.

Por otra parte, si bien es cierto que el Derecho es un instrumento para el logro del bien público, este a su vez, como manifestación soberana de la población para constituir un Estado Federal, crea a las Entidades Federativas y a los Municipios que las conforman, resultando dos tipos de relaciones entre el Derecho y el ente municipal, por una parte este como producto del acto constitutivo al considerarsele decisión política fundamental en la Carta Magna, y por la otra, valiéndose de aquél, a pesar de que sea en un ámbito meramente administrativo, para el logro de los fines que le conciernen.

3. ELEMENTOS Y CONCEPTO DE MUNICIPIO

Recapitulando, el Municipio, como hemos observado en los anteriores subcapítulos, es un ente cultural, producido por la naturaleza sociable y espiritual del hombre, que realiza una función política y que se encuentra normado y se sirve del Derecho para satisfacer los requerimientos que justifican su -

17. Serra Rojas, Andrés. Op. cit. Pág. 360.

existencia, por lo que hemos delineado la esencia de nuestro objeto de estudio, requiriéndose ahora analizar su anatomía o elementos que le integran, - así como concluir con un concepto de Municipio que condense todos los aspectos que implica su conocimiento, lo que abordaremos en el presente apartado.

A1. LA POBLACION

La población es considerada en la doctrina imperante como un elemento previo de los entes culturales, con lo que se hace referencia a los seres humanos integrando una unidad social. Para Kelsen "el pueblo son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico, tratase del ámbito personal de validez del orden jurídico". Sin embargo, antes que exista ese orden jurídico, por el carácter de sociabilidad que es esencial al ser humano, hay una cohesión o solidaridad social previa que origina las características que distinguirán a sus integrantes, una vez que se encuentren constituidos políticamente, como nacionales¹⁸.

De acuerdo con Manzini, "la nación es una sociedad cultural de hombres con unidad de territorio, costumbres y lengua y con una vida y conciencia comunes", por lo que la nacionalidad es un conjunto de características que afectan a un grupo de individuos haciéndoles afines, es decir, dándoles homogeneidad y distinguiéndoles de cualquier grupo extranjero¹⁹.

Los elementos que determinan la nacionalidad son de dos tipos: materiales, como lo son los factores racial, lingüístico y geográfico; y espirituales, integrados por la religión, las costumbres y por el deseo de convivir colectivamente. Al darse estos elementos en una serie de generaciones sucesivas de individuos, se aplica el vocablo nación para definir a esa colectividad homogénea.

La nación es una abstracción de las características que distinguen a un

18. Recasens Siches, Luis. *Trat. Gral. de Fil. Op. cit.* Págs. 533-534

19. *Idem.*

grupo de hombres que se puede o no dar en un Estado, no es indispensable que este albergue grupos homogéneos como presupuesto de su existencia, toda vez que con posterioridad la conformación de la unidad nacional será uno de sus objetivos por alcanzar, lo que incuestionablemente garantizará su existencia y facilitará la obtención del bien público temporal.

Por lo tanto, el Municipio es un instrumento político en el que se debe cultivar la simiente para obtener la unidad nacionalista, ya que por las condiciones cualitativas y cuantitativas de su población, es posible que se encuentre integrado por una asociación solidaria de vecindad, facilitándose la integración a nivel estatal y a su vez en lo federal.

En relación al número de la población que debe integrar un municipio, existe en México el criterio de variabilidad en relación a las condiciones de subsistencia que deben facilitarse con sus propios medios, dejándose, en la mayoría de las Entidades Federativas, su determinación casuística por la legislatura local a través de las leyes orgánicas municipales. Sin embargo, algunas constituciones sí fijan un número determinado, v. gr. la de Baja California Sur consigna que la población no podrá ser inferior a veinte mil habitantes y que la comunidad en que se establezca la cabecera cuente con más de cinco mil¹⁹, o la de Campeche que establece que la población deberá ser de seis mil habitantes²⁰.

B). EL TERRITORIO

Por lo que respecta a este elemento, debemos tener en cuenta, antes de iniciar su estudio, que el territorio donde se asienta el Municipio le es propio, pero no en forma exclusiva, ya que forma parte de un territorio mayor - que corresponde al de la Entidad Federativa a la que pertenece y al del Estado Federal. Por lo tanto, el Municipio posee un ámbito espacial propio, más

19. Constitución Política del Estado de Baja California Sur. Artículo 122, fracciones IV y V.

20. Constitución Política del Estado de Campeche. Artículo 54, fracción I, inciso A).

no exclusivo.

El territorio para Kelsen es "el ámbito espacial de validez del orden jurídico"²¹, Hermann Heller le define como "la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el territorio establece la comunidad de destino en la tierra"²², nociones que se refieren, por una parte, al Estado exclusivamente, y por otra, parcialmente a su esencia, por lo que podemos definir al territorio municipal como el ámbito geográfico en el que se asienta una población determinada, ejerce el poder público un Ayuntamiento y aplicación incidente de un orden jurídico federal, estatal y uno propio, con el objeto de satisfacer el bien público de los particulares que le integran.

Todo Municipio debe poseer un territorio como presupuesto imprescindible de su organización, ya que no se puede concebir un ente político sin un ámbito espacial en el que se objetivicen y tengan asiento sus elementos esenciales, el cual debe existir como tal sin importar la determinación de su extensión o la abundancia de los recursos naturales para su integración, bastando que sean suficientes para cumplir con sus cometidos.

En cuanto a su importancia funcional, el territorio, en virtud de sus límites, fija el espacio en el que el gobierno municipal puede realizar sus funciones, la circunscripción para la explotación de los recursos naturales y el espacio geográfico en que tiene vigor el orden jurídico que emana de la autoridad municipal.

Por el hecho de formar parte de una federación, en el territorio municipal se debe tener observancia de tres tipos diferentes de órdenes jurídicos: federal, estatal y municipal, lo que ocasiona generalmente, sobre todo en materia fiscal, el fenómeno de la duplicidad normativa, por lo que es necesaria una eficiente coordinación legislativa entre federación y entidades federativas.

21. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. UNAM. México 1949. Págs. 218 y sigs.

22. Heller, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica.- México 1942. Pág. 295.

En cuanto a la extensión que deben tener los Municipios en México, es común que las constituciones locales sean omisas en su determinación o remiten a lo dispuesto en la ley orgánica municipal respectiva, salvo en algunos casos, como sucede en las Constituciones Políticas de los Estados de Baja California Sur (art. 122, fracc. II) y la de Campeche (art. 54, fracc. I, inciso B), en las que se contempla la determinación específica en cada caso concreto por la legislatura local, en consideración de los elementos necesarios para la autosubsistencia política y económica del Municipio.

C). EL PODER PUBLICO

Habiendo analizado el aspecto teleológico del ente municipal, o sea, la característica finalista que le concierne, que no es otra que el bien público, veremos ahora el medio y la forma en que se obtiene ese objetivo.

Vimos que el bien público se logra mediante la actividad del Municipio para mantener un orden y una paz social; la creación de un Derecho, reiteramos limitado a lo administrativo; y coordinando o eventualmente supliendo la actividad de los particulares para crear y sostener las condiciones necesarias para un desarrollo individual y la satisfacción de los intereses comunitarios; lo que es posible por la existencia de una autoridad.

De tal suerte que en un ente político, conforme a la tesis de Montesquieu, se ejerce el poder público en tres esferas por separado: legislativamente en la creación del Derecho como instrumento de regulación personal; judicialmente en cuanto actividad decisoria y aplicatoria del elemento coercitivo del Derecho; y administrativamente en su función de procurar materialmente el bienestar general, resultando, por el hecho que en cualquiera de las manifestaciones del poder municipal existe una estrecha relación entre este y el sistema de normas jurídicas que le regulan, el cual puede ser resultado de la actividad legislativa federal o de la Entidad Federativa a la que pertenecerá²³

23. *Rojina Villegas, Rafael. Teoría General del Estado. México 1968. - Pág. 165.*

y a la intervención de los entes federal y local en su territorio, el Municipio directamente solamente ejerce funciones legislativas, en cuanto a la expedición autónoma de bando de policía y buen gobierno, reglamentos y circulares; administrativas, proporcionando los servicios que requiere la colectividad, - encontrándose seriamente afectada su actividad por la preponderancia de la Entidad Federativa y de la Federación²⁴, reservándose la actividad judicial a - los órganos de la entidad federativa.

Independientemente que el análisis en forma específica de las formas de ejercicio del poder público será objeto de estudio en el último capítulo del presente trabajo, se puede concluir que la actividad pública del Municipio en México se encuentra limitada a lo administrativo, valiéndose del Derecho en - el mismo sentido.

D1. EL BIEN PUBLICO TEMPORAL

Este elemento del Municipio, como objetivo de cualquier acto que realice, fue analizado en el apartado correspondiente a la teleología del Municipio como característica esencial que le corresponde por naturaleza, por lo - cual, con el propósito de no incurrir en innecesarias repeticiones, remito a dicho subcapítulo, aclarando tan solo que el bien público se circunscribe a - la satisfacción de los intereses y bienestar de la colectividad que conforman al ente municipal, tanto en lo individual como en lo general, y que se presen - tan evolutivamente en un lapso temporal determinado.

En cuanto a la definición del Municipio, algunos autores, al igual que como sucede con el Estado, otorgan alguna preponderancia al elemento humano, destacando el vínculo social de vecindad, como es el caso de Adolfo Posada - que señala que "Lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso po - dría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, de - terminado y definido naturalmente por las necesidades y relaciones de vecin -

24. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Ed. Porrúa, - S.A. México 1955. Págs. 166 y sig.

dad: el Municipio, en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido el cual, se define según las condiciones reales de vecindad"²⁵.

Otros autores le dan importancia al elemento territorial, encontrándose en esta corriente Gabino Fraga, quien señala: "El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada"²⁶.

Algunos fundan su criterio en el fin del Municipio, definiéndolo en ese sentido Fabián Onsoni al establecer que "El Municipio tiene su raíz, por así decirlo, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llevar en común algunos servicios deben unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir la iglesia, son problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a esos servicios, y con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinarán nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios"²⁷.

Por su parte, Miguel de la Madrid Hurtado señala: "El Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad jurídica, política y administrativa, activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral".

"El Municipio como célula política fundamental y escuela de la democracia".

25. Colln, Mario. El Municipio Libre. Edición del Gobierno del Estado de México. México 1978. Pág. 22.

26. Idem. Pág. 23.

27. Ibid. Pág. 23.

"El Municipio piedra angular de nuestra vida republicana y federal".

"El Municipio como principio de la democratización y renovación integral de la sociedad"²⁸.

Esta última concepción, evidentemente, se refiere al aspecto político de la actividad municipal.

Resultando de lo desarrollado hasta el momento, que se puede definir al Municipio como la sociedad humana asentada permanentemente en el territorio que le corresponde y sujeta al orden jurídico creado, definido y aplicado, en el ámbito de sus competencias, por los poderes públicos federal, estatal y local, con el objeto de estructurarla, para la obtención del bien público de sus componentes.

Como se puede observar, esta propuesta de definición del Municipio, se integra por los elementos esenciales que hemos estudiado, indicando las limitantes que implica su permanencia a un Estado constituido mediante un pacto federal.

J. CONCEPTOS RELATIVOS A LA ACTUACION DEL PODER PUBLICO.

En el Estado mexicano, por la naturaleza de su ser y las finalidades implícitas en su existencia, se desarrollan una serie de actividades por el poder público que le gobierna, las cuales es común que se confundan impidiendo esclarecer las diversas esferas de actuación y coparticipación en la federación.

Por ello, y con el propósito de facilitar la comprensión de la exposición que se desarrollará en el último capítulo, a continuación se definen al

28. Exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional. D. O. F. del 3 de febrero de 1953.

gunos conceptos básicos relativos al ejercicio del poder público federal e incidentales a éste.

A1. POLITICA Y GOBIERNO.

El desarrollo de la noción de política ya se expuso con anterioridad - (véase capítulo I, subcapítulo 1, inciso C), por lo que sólo reconsideraremos la definición expuesta: "la política es la actividad que tiene por objeto regular y coordinar la vida de una sociedad, por medio de una función de orden y defensa, que mantiene la cohesión y la superación del grupo".

De tal suerte, que así como la autoridad municipal debe procurar el orden y la paz; mediante el control, manejo y concertación con los particulares y con los factores de poder de hecho que pueden alterar el normal ejercicio del poder público en detrimento del beneficio colectivo, también el Municipio sirve como instrumento para los mismos fines a nivel nacional al fungir como medio para lograr el sostenimiento de nuestro aparente sistema democrático; la descentralización política, económica y cultural; y el fortalecimiento del nacionalismo mexicano.

En cuanto a la noción de gobierno, es común que se le confunda, dada la sutil diferencia entre ambas, con política. Así tenemos que para Rafael Biciusa "los actos de gobierno son los determinados por su naturaleza de alta política, como la intervención en una provincia, los hechos de guerra, el estado de sitio, el nombramiento de embajadores, el de magistrados judiciales, si se requiere acuerdo de otro poder"²⁹, confusión que se puede aclarar si se tiene en cuenta que los actos políticos lo son por la finalidad que persigue al dirigirse, sea por un ente público o por las personas físicas o morales de derecho privado o social, a la obtención, conservación o mejora del poder público. En tanto que el acto de gobierno lo determina el hecho que solamente puede ser realizado por la autoridad por ser una manifestación del imperium e potestad que concierne exclusivamente a los entes públicos conforme al Derecho.

29. Encicl. Jur. Omeba. Op. cit. Tomo I. Pág. 367.

Por otra parte, la actividad política es un medio en sí mismo, un arte a través del cual se pretende detentar o continuar ejerciendo el poder público con el objeto de mantener la armonía y el orden social; mientras que la actividad gubernamental es la manifestación de ese poder público como instrumento imperativo de control, organización y encauzamiento de los actos personales para la satisfacción de los intereses individuales y colectivos.

Por lo tanto, se podrán realizar actos de gobierno que a la vez tengan carácter político, lo que sucede generalmente, o bien, actos que sean exclusivamente de gobierno.

B). EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO.

Los países democráticos, a fin de evitar el abuso del poder por la autoridad, se han organizado políticamente conforme al sistema ideado por Carlos de Secondant, Larón de Brède y de Montesquieu³⁰, consistente en el autocontrol del poder mediante su repartición funcional en tres órdenes de gobierno, a los que se les encomienda el ejercicio limitado de una parte del mismo.

El resultado de esa división del poder público da lugar a la creación de tres órganos de gobierno:

- **LEGISLATIVO.**- El Poder Legislativo "son los órganos del Estado, que a través de un proceso específico, formula y promulga determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre de Leyes"³¹.

En el orden Federal, en dicho proceso legislativo se distinguen, a su vez, dos tipos: uno para la creación de leyes, por iniciativa del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; de los diputados y senadores del Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados, y cuya ejecución está a cargo del Congreso de la Unión (arts. 71 y 72 constitucionales). Y otro para la

30. Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. Pág. 94.

31. Villoro Toranzo, Miguel. Op. cit. Pág. 173.

adición o reforma de la Constitución mediante la aprobación del Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas de los Estados (art. 135 constitucional).

- **JUDICIAL.**- El vocablo *jurisdiccional*, etimológicamente, significa decir el derecho (iure=derecho; dictio=decir), y se le define como la actividad que realizan los órganos del Estado para conciliar los intereses particulares y colectivos mediante la aplicación e interpretación de las normas jurídicas aplicables al caso concreto, conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones adjetivas.

Su ejercicio compete, en el ámbito federal, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la que dependen los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

- **EJECUTIVO.**- El Ejecutivo, dentro de sus atribuciones, se destaca por la realización del acto administrativo, al que se le define como "una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública"³².

Por su parte, la Administración Pública "se integra por los órganos del Estado que dependen directamente o indirectamente del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda actividad que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: elementos personales, patrimoniales; estructura y procedimientos técnicos"³³.

Con la finalidad de lograr la unidad de acción, dirección y ejecución en la consecución de sus objetivos, la administración Pública se estructura y ordena de la siguiente manera:

32. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México 1984. Pág. 413.

33. Idem. Pág. 64.

- **CENTRALIZADAMENTE.**- Las dependencias de la Administración Pública se ordenan jerárquicamente a partir del Ejecutivo en estrecha subordinación, - es decir, la actividad de las dependencias es encauzada por los lineamientos, - políticas e indicaciones del Ejecutivo.

- **DESCENTRALIZADAMENTE.**- En el Derecho Administrativo mexicano - - existen dos tipos de descentralización: política y administrativa. La primera es la forma de gobierno en la que otros entes públicos, jerárquicamente inferiores al Estado, tienen autonomía de decisión y actuación, personalidad jurídica y patrimonio propios, dentro del límite territorial que les corresponde y en razón a su posición de competencia. La segunda es una forma de organización por delegación de facultades a órganos administradores, denominados entidades, los cuales gozan de independencia, personalidad jurídica y patrimonio - propios.

C). SOBERANÍA, AUTONOMÍA Y LIBERTAD POLÍTICA.

En el artículo 115 de nuestra Carta Magna se señala la libertad como cualidad que concierne al Municipio en nuestro sistema federal, pero para tener - una correcta idea de sus implicaciones, previamente es menester analizar a la soberanía y a la autonomía como elementos del Estado Federal y de la Entidad - Federativa, respectivamente, por ser conjuntamente los entes públicos que in - tervienen directamente en las decisiones que orientan el rumbo que debe seguir nuestra sociedad.

"La Soberanía es la potestad suprema dentro del Estado, de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público, con el monopolio de la coacción física"³⁴. Su existencia implica la superioridad y subordinación de los demás poderes internos, por el hecho de ser una cualidad exclusiva del Estado con efectos en lo interno, por lo que en la comunidad internacional no puede hablarse de algún Estado soberano respecto a los demás, todos se encuen-

34. Encicl. Jur. Omeba. Tomo I. Op. cit. Pág. 240.

eran en un plano de igualdad jurídica.

Respecto a lo que es autonomía, en la actualidad se le concibe, en lato sensu, como la independencia total de un Estado, o bien, en strictu sensu, como la descentralización del poder político en las entidades federativas o municipios. En este último caso, es cuando el Estado soberano mantiene subordinados a los entes públicos autónomos por región que le conforman.

Así tenemos, que en el artículo 40 constitucional, al establecer que -- "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República... compuesta de Estados libres y soberanos...", se incurre en el error de considerar varias soberanías dentro de otra, a pesar de que se pretende justificar la aplicación del término "soberano" como característica de las Entidades Federativas explicando que se sanciona una específica autonomía regional que corresponde a un Estado Federado, lo que difícilmente se puede admitir por el hecho que el sentido es inequívoco y lo apropiado es hablar de autonomía de las Entidades Federativas, toda vez que de esa forma se da el correcto sentido a la expresión en cuanto a la facultad de darse leyes a sí mismos y, por consecuencia, el autogobernarse con independencia pero admitiéndose la jerarquía superior del Estado³⁵.

Es por ello que la autonomía no se lesiona por la descentralización del poder político y la subordinación a la soberanía del Estado, puesto que las Entidades Federativas conservan la facultad de darse y revisar su propia constitución y leyes, en este último caso, cuando no halla competencia expresa en favor del Congreso de la Unión (art. 124 constitucional).

Por lo que se refiere a la libertad, se entiende su concepto por la ausencia de obstáculos o barreras para alcanzar una meta o un fin determinado, - por lo que podría considerarse un adjetivo ambiguo para representar la situación del Municipio, considerando más correcto el término autonomía, ya que éste, al admitir grados de libertad de actuación, permite definir la limitada si

35. Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Ed. Porrúa, S.A. México-1987. Págs. 141 y sigs.

tuación del Municipio por la injerencia de los poderes Federal y de la Entidad Federativa.

Sobre el significado de la autonomía municipal, algunos tratadistas han sustentado la tesis de que en un país sujeto al régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, en consecuencia, los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región. Sin embargo, el término autonomía, referido al Municipio, no debe entenderse en su acepción más estricta como la atribución de darse sus propias normas y organización, sino en el sentido de poseer aquellas facultades indispensables para mantener su personalidad jurídica frente a los poderes políticos superiores, las que consisten fundamentalmente en la elección de sus autoridades, la administración de sus recursos y la autosuficiencia financiera.

Dichos elementos que determinan doctrinalmente la autonomía municipal en el rango jerárquico que le corresponde, varían sus alcances en México, en relación a la importancia que represente para el logro de los programas de gobierno de la Entidad Federativa a la que pertenezca, siendo una constante, salvo contadas excepciones, la dependencia económica y la subsistencia condicionada al monto de las participaciones estatales y federal, así como otros factores que merman la autonomía municipal y que serán objeto de análisis en los siguientes capítulos.

CAPITULO II

EVOLUCION HISTORICO-JURIDICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Teniendo en cuenta que el Municipio es una expresión cultural del acontecer de una sociedad, resulta que en el devenir histórico de la evolución de toda comunidad políticamente organizada presenta diversas formas que responden a las necesidades y peculiares características de sus integrantes, y al mismo tiempo, cada etapa que identifica dichas transformaciones es la síntesis dialéctica de las antecedentes.

Es por esa situación que no basta un conocimiento teórico-legal para alcanzar el conocimiento de un ente como lo es el Municipio, es imprescindible adentrarse en el estudio de esos períodos evolutivos que ha presentado en el curso histórico de la sociedad mexicana, con el objeto de contar con los elementos que faciliten el análisis y comprensión de la actual situación en que se encuentra.

1. EPOCA PREHISPANICA.

Se asegura por varios autores que los aztecas o mexicas requirieron y tuvieron una forma de organización política, que analizada formal y materialmente, se caracterizaba por sus rasgos similares al actual Municipio y se le conoce con el nombre de "calpulli", palabra que significa barrio, linaje congregación de callis (casas)¹.

Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu definen al calpulli como "un sitio de asentamiento y corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen, que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra

1. Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. U.N.A.M. México 1979. Págs. 25 y 26.

y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes.

El calpulli era gobernado por un consejo de ancianos que se integraba - por los jefes de las familias que le conformaban, los que a su vez designaban por elección a los funcionarios que tenían a su cargo la ejecución de sus decisiones, que eran el *teachcauh* y el *tecuhtli*.

El *teachcauh* realizaba actos de administración, tales como el cuidado y control del régimen comunal agrario, la conservación del orden, la impartición de justicia, el culto de los dioses y antepasados, la producción agraria y del trabajo.

El *tecuhtli*, que se le elegía en mérito a su desempeño en la guerra, de desempeñaba el cargo de jefe militar del calpulli, cuidaba del adiestramiento - de los jóvenes del *telpochcalli*, capitaneaba las tropas en las batallas y tenía el honor de llevar en las acciones de guerra la sagrada "insignia del linaje"².

Había otros funcionarios que realizaban diversos ramos del gobierno, - que eran:

- Los *tequillatos*. - Encargados de dirigir el trabajo comunal.
- Los *tlayacanques*. - Recaudadores del tributo.
- Los sacerdotes y médicos hechiceros. - Conservaban la seguridad psicológica del grupo.

- Los *tlacuilos*. - Escribanos o pintores de jeroglíficos que llevaban la cuenta de los principales hechos del calpulli.

2. Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. Pág. 31.

- Los *topiles*. - Eran los gendarmes del *calpulli*.

Los *calpullis* se ligaban entre sí, en razón del parentesco y de los rasgos culturales comunes, integrando tribus, las que se gobernaban por los consejos tribales que se formaban por los parientes mayores y los jefes militares de cada *calpulli*.

El consejo tribal designaba al *tlatoani*, que realizaba funciones de gobernador de la tribu, y al *tlacatecuhtli*, jefe militar tribal que personificó el poder central en la confederación de tribus. La autoridad suprema de un reino o agrupación de tribus era el *huey tlatoani* o gran rey, quien combinaba funciones civiles y militares, judiciales y legislativas³.

Por lo que el *calpulli*, considerándosele como una primitiva comunidad política, es el antecedente sociológico del actual Municipio por ser la primera manifestación organizada de agrupación de hombres con motivo del parentesco, de la afinidad y de la vecindad, que perseguían la realización de un fin colectivo mediante el orden, la coordinación y la división del trabajo.

2. EL VIRREINATO.

La conquista española propició, para efectos de organizar la vida local, la introducción del Municipio como fórmula de dominio y colonización al satisfacer el requisito legal de tener el apoyo político que sustente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación.

Es así como Hernán Cortés fundó el primer Ayuntamiento por razones políticas y militares, puesto que al no existir población española con anterioridad, creó al Municipio en la Villa Rica de la Vera Cruz mediante Carta Constitutiva de fecha 10 de julio de 1519.

3. Varios autores. Historia General de México. Ed. Colegio de México. Tomo I. México 1977. Págs. 205 y sigs.

Tiempo después, una vez conquistada Tenochtitlan tras prolongado sitio, - el 13 de agosto de 1521 se estableció el primer Ayuntamiento metropolitano en Coyoacán, el cual se integraba por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes comunes y - ocho ediles, y emitió las primeras leyes que regularon nuestro territorio, en - tre las que destacan las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525. Con este hecho se da inicio al choque y acomodo de dos mundos totalmente distintos, el de - los indígenas y españoles como protagonistas.

Las Ordenanzas de Cortés, en síntesis, disponían el número y jurisdic - ción de los alcaldes, regidores y procuradores; lineamientos para la celebra - ción de cabildos; y obligaciones y prohibiciones en las materias de servicio militar, explotación de la tierra, evangelización de los indios, tributación - impositiva por los españoles, residencia de españoles, abastos de alimentos y - dlas de asueto.

Sin embargo, no fue sino hasta el 13 de junio de 1573 en que se inicia a - normar debidamente la convivencia social, al instaurarse el Municipio con ca - racterísticas occidentales mediante las Ordenanzas de Descubrimientos, pobla - ción y Pacificación de Indias de Felipe II, disposiciones que subsistieron du - rante el tiempo de dominación española y que integraron la Recopilación de Le - yes de Indias, en los títulos 5 y 7 del libro 4.

En lo general, puede decirse que el Ayuntamiento o gobierno municipal es - taba presidido por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, tenía, además, un alférez real, un procurador general y un algua - cil mayor. Por otra parte, se caracterizaba por que, desde un principio, se implementaron medidas centralizadoras que menguaban el carácter democrático - del Ayuntamiento, como fue la venta de cargos concejiles y la facultad de los virreyes para designar regidores honorarios entre los peninsulares, como se es - tableció en la Cédula de Felipe II del 1º de noviembre de 1591, lo que se ob - servó hasta el 28 de abril de 1705, fecha en que Felipe V vetó la compra de - cargos para revenderlos.

Las principales atribuciones encomendadas a los Ayuntamientos eran las - siguientes:

1. Obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos.
2. Cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunes.
3. La repartición de solares y la traza de la ciudad.
4. Corte y plantación de árboles.
5. La atención de los servicios públicos, como el de policía, agua potable, alumbrado.
6. Vigilancia de mercados, ventas y mesones.
7. Dar en concesión anual, a través de remate, los derechos para vender pan y carne.
8. Organización y cuidado de alhóndigas y pósitos.
9. La formación de sus ordenanzas, las que se debían mandar al virrey para su aprobación.

Los aspectos sociales, las relaciones económicas y aspectos de la vida vecinal eran regulados por el Ayuntamiento a través de disposiciones y acuerdos de observancia general.

Las ordenanzas regulaban la organización y vigilancia de los gremios, las actividades comerciales, impedían la competencia desleal, la sanidad y la seguridad.

En cuanto a las funciones judiciales, los alcaldes, que eran nombrados libremente por los regidores, conocían de las causas civiles y criminales, excepto de los casos de pena de muerte y mutilación.

Por otra parte, es importante señalar, como lo hace Moisés Ochoa Campos⁴, que existieron durante el virreinato dos tipos de organización social: por una parte el municipio español, con las características ya señaladas, y por la otra las comunidades indígenas que conservaban su organización original como un medio de protección contra los caciques y la violencia ocasionada por la

4. Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. Pág. 127.

avaricia del español, lo que permitía que constantemente la organización municipal se viera en peligro de sucumbir ante la inconformidad de los naturales.

A pesar de la relativa autonomía que gozaba el Municipio durante el Virreinato, ya se comenzaba a vislumbrar los orígenes del centralismo que ha prevalecido hasta nuestros días por la intervención de los representantes del Virrey, de la Real Audiencia, del Tribunal del Consulado de México, del Protomedicato, del Juzgado de Bienes de Difuntos, de los Juzgados para los Asuntos de Indios, de la Santa Hermandad y del Tribunal de la Acordada⁵.

El Virrey, al ser el representante nato de la autoridad Real, ejercía funciones de Gobernador y Capitán General del Virreinato, nombraba a los Gobernadores de las Provincias, a los Capitanes Generales, a los Alcaldes Mayores y a los Corregidores; e intervenía en asuntos administrativos de los Municipios y en la ejecución de obras públicas, cuando eran en beneficio de la ciudad de México, por tener en ésta su asiento el gobierno virreinal, similarmente como sucede en la actualidad en el Distrito Federal.

La Real Audiencia era un órgano superior de gobierno y justicia, tenía a su cargo la resolución de los asuntos en materia de responsabilidades en que incurrieran las autoridades inferiores, determinación de impuestos y procedía ejecutivamente en las conquistas, asentamientos humanos, descubrimientos, mercedes de tierras, términos y solares.

El Tribunal del Consulado de México dirimía las controversias entre comerciantes.

El Protomedicato otorgaba las licencias para el ejercicio de la profesión de médico.

El Juzgado de Bienes de Difuntos administraba, arrendaba y vendía los bienes de difuntos, en el supuesto que no hubiese legítima sucesión.

5. Idem. Pág. 174.

Los Juzgados para los asuntos de los Indios velaba ante los Tribunales por los intereses de los naturales, a los que era común que se les lesionara en sus derechos por las resoluciones judiciales cuando la contraparte era un español.

La Santa Hermandad y el Tribunal de la Acordada perseguían y exterminaban el bandolerismo, contando con el ejercicio de la fuerza pública y la administración de una cárcel.

3. MEXICO INDEPENDIENTE.

La filosofía de la Ilustración, la Revolución Francesa de 1789, la invasión cultural por Francia y el sometimiento de España por las tropas de Napoleón ocasionaron el vacío del poder en que se sustentaba y justificaba la obediencia al Virrey y a la Real Audiencia, originando que los criollos, descendientes de españoles nacidos en México e integrantes de la clase media, vieran la posibilidad de ejercer el poder público que se les había negado por el nepotismo monárquico, al iniciar y dirigir el movimiento de independencia.

Ante esta situación, los Ayuntamientos se utilizaron, en un principio, como instrumentos de presión contra los reformistas y medio de difusión para unificar el movimiento criollo de emancipación contra la monarquía española⁶, - mismo que no fructificó como se tenía previsto al ser descubierta la conjura de Valladolid, originándose el apresurado movimiento armado incitado por Miguel Hidalgo y Costilla la noche del 15 de septiembre de 1810 en la villa de Dolores, culminando la insurrección y consumándose la independencia con la expedición del Decreto Constitucional expedido en Apatzingán el 23 de octubre de 1814.

A). ANTECEDENTES.

6. Varios Autores. Historia... Op. cit. Págs. 316 y sigs.

Después de tres siglos de virreinato en los que el Municipio gozó de gran importancia en la organización social de la nación novohispana, durante el período de 1805 a 1810 se encontraba en decadencia y en total abandono legislativo, ya que el movimiento de independencia centraba su atención en otros aspectos más importantes para la constitución provisional de la nueva nación, como lo son la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la recta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud y otros tantos principios esbozados en los idearios de Hidalgo y de Morelos.

- CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 1812.- En Cádiz, el 18 de marzo de 1812, se suscribió por 53 delegados americanos, elegidos por la decisiva intervención de los cabildos novohispanos; y 150 delegados españoles, la nueva constitución española, misma que se inspiró en las constituciones francesas de 1793 y 1795, establecía la paridad de las colonias con la metrópoli, en lo que respecta a representación en las cortes y distribución de empleos administrativos; se dividía a la Nueva España en cinco provincias, limitando el poder virreinal a una de ellas; se otorgaban amplios poderes a las cortes; reducía el papel del rey al poder ejecutivo; proclamaba la soberanía popular; decretaba la libertad de prensa y de expresión; y abolía la inquisición⁷.

La Constitución de Cádiz, promulgada en México el 30 de septiembre de 1812 por el Virrey Venegas, si bien es cierto que tuvo escasa o nula observancia, también lo es el hecho que fue el punto de partida para estructurar jurídicamente al Municipio en las constituciones de 1814 y 1824. Motivo por el cual, es importante tener en cuenta sus aportaciones legislativas, mismas que se pueden condensar en los siguientes puntos:

- Se establecía que el gobierno de los pueblos lo ejercerían - los Ayuntamientos, los que se compondrían del Alcalde, de los Regidores y del Procurador Síndico, siendo presididos por el Jefe Político (art. 309).

7. Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. Págs. 223 y sigs.

- Para la integración del Ayuntamiento se requería una población mínima de un mil habitantes (art. 310).

- El número de integrantes de los Ayuntamientos se determinará por las Leyes, no se indica cuáles, en relación al número de habitantes (art. 311).

- La designación por elección popular de los Alcaldes, Regidores y Procuradores, cada año, para el primer caso, y cada seis meses para los dos últimos, salvo que se trate de un Procurador que será cada año (arts. 312 y 315).

- Se consignaba la no reelección relativa, en cuanto a que se podía elegir nuevamente a algún funcionario saliente del Ayuntamiento para ocupar otro cargo dentro del mismo una vez transcurridos dos años, por lo menos (art. 316).

- Se crea la Diputación Provincial como órgano de control tributario, de fiscalización y de enlace con las cortes (arts. 325 y 335).

- CONSTITUCION DE APATZINGAN.- Suscrita el 2 de octubre de 1814 en inspiración de la Constitución de Cádiz, careció de vigencia y en su texto se omite cualquier aspecto a la existencia de los Municipios, así como a la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos⁸.

- REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO.- Como consecuencia del debate por la supremacía del poder, obtenido conforme al Plan de Igualda del 24 de febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba del 24 de agosto del mismo año⁹, entre el Congreso Constituyente instalado el 24 de febrero de 1822 y los intereses absolutistas de Agustín de Iturbide, se estableció la Junta Nacional Instituyente el 31 de octubre de 1822, en sustitución de su antecesora, como medio para instaurar una monarquía constitucional a través del Reglamento

8. Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit. Pág. 90.

9. Varios Autores. Historia... Op. cit. Págs. 351 y sigs.

Provisional Político del Imperio Mexicano, aprobado el 18 de diciembre de 1822, y que consignaba en relación al Municipio:

- La autoridad superior en las provincias se ejercerá por un Jefe Político designado por el Emperador [arts. 44 y 45].

- Se conserva la existencia de los Ayuntamientos existentes, indicándose que el número de habitantes e integrantes del gobierno municipal deben ser suficientes para garantizar su subsistencia [art. 91].

- Se establece como requisito para la integración del Municipio la "idoneidad" de sus integrantes en un número suficiente para la realización de los oficios del Ayuntamiento y de los objetos de la institución, en el supuesto en que no halla esa idoneidad se elegirán, a discreción de las diputaciones y de los jefes políticos, uno o dos Alcaldes y Regidores [arts. 91 y 92]¹⁰.

- PLAN DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION MEXICANA.- Este documento, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823, establecía en relación al Municipio:

- La elección directa de los integrantes del Ayuntamiento, los cuales variaban en número en proporción a la cantidad de habitantes, v.gr. un alcalde, dos regidores y un síndico en los pueblos con menos de 1,000 habitantes; dos alcaldes, cuatro regidores y un síndico en los de más de 3,000; etcétera [Base Segunda].

- Se crea un Congreso Provincial y un Prefecto en cada Provincia que controlan la organización, administración y actuación de los Ayuntamientos [Base Quinta]¹¹.

10. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1987. Ed Porrúa, S.A. México 1987. Págs. 142-148.

11. Idem. Pág. 150.

- ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA.- Aprobada por el Congreso el 31 de enero de 1824 y en la que a pesar de que no se refiere en ninguno de sus artículos al Municipio, es importante considerarla como antecedente; toda vez que en ella ya se habla del sistema federal, de los Congresos locales y de la autonomía de las Entidades Federativas (arts. 21 y 22)¹², - principios constitutivos que continúan vigentes y que sirvieron para renovar la vigencia e importancia de la organización municipal.

B). CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Después de varios intentos de constitución del nuevo Estado durante los cuales no se modifica sustancialmente al Municipio, sino que en cada periodo normativo transitorio se sostiene una organización centralista de control a través de los Jefes Políticos y de los Congresos Provinciales como reminiscencia de la Constitución de Cádiz, es en la Constitución del 3 de octubre de 1824, que si bien es cierto fija las bases para la organización política del país y la autonomía de las Entidades Federativas, también lo es el hecho que adoptó la postura de conceder extrema libertad a éstas para que adoptasen las medidas relativas a su régimen interior, con la única salvedad que no se opusiesen a lo dispuesto en el Acta Constitutiva o en la misma Constitución, permitiéndose con esa situación la absoluta subordinación a la Entidad Respectiva.

Es así como se dispone en ese sentido:

- "Artículo 158.- El Poder Legislativo en cada Estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan".

- "Artículo 159.- La persona o personas a quien los Estados-

12. Ibid. Pág. 191.

confiaren su poder ejecutivo, no podrán ejercerlo sino por determinado tiempo, que fijará su constitución respectiva".

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

1. De organizar su gobierno y administración interior, - sin oponerse a esta constitución ni a la Acta Constitutiva"¹³.

C. BASES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1835.

Como resultado de las variadas tendencias políticas que surgieron durante los inicios del México Independiente, surgieron dos partidos: el liberal y el conservador, el primero propugnando por la forma de gobierno republicana, - democrática y federalista; y el segundo por la oligarquía en favor de las clases preparadas con tendencias monárquicas, el centralismo y el despotismo.

En respuesta a las reformas eclesidísticas y militares propuestas por Valentín Gómez Farías, en su carácter de Vicepresidente y en la ausencia del Presidente Santa Anna, se coaligaron los moderados y conservadores con el objeto de detener la reforma y, una vez habiendo regresado al poder Santa Anna y despedido Gómez Farías de su cargo, los conservadores, por iniciativa del Presidente Barragán y aprovechando su mayoría en el Congreso Federal, lograron que se acordara la integración del Congreso en órgano constituyente.

Con fecha 23 de octubre se expidió la ley constitutiva que se denominó - Bases para la nueva Constitución, con la que se dio fin al sistema federal establecido en la Constitución de 1824, al instaurar el centralismo, misma que - transformó al Municipio en los siguientes términos:

- "Artículo 9º.- Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente del modo y en el número que establecerá la ley, y aquéllos serán nombrados periódicamente

13. Ibid. Pág. 191.

camente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas".

- "Artículo 10.- El poder ejecutivo de los Departamentos residirá en el Gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la Nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos...y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización; siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables al Congreso General de la Nación".

- "Artículo 11.- Los funcionarios de dichos poderes en los Departamentos, serán precisamente ciudadanos mexicanos naturales o vecinos de los mismos Departamentos..."¹⁴.

D). LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.

Esta Constitución, promulgada en su primer parte el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes el 30 de diciembre de 1836, se dividió en siete estatutos, por lo que se le conoce también con el nombre de la "Constitución de las Siete Leyes", estatula el sistema centralista y en cuanto a los Ayuntamientos, en su libro sexto establecía:

- "Artículo 3º.- Las juntas departamentales... harán la división de su respectivo departamento en distritos, y la de Estos en partidos; dando cuenta al gobierno y éste con su informe al Congreso para su aprobación".

"Mientras tanto se hacen las divisiones de que tratan los dos artículos anteriores, se dividirá provisionalmente el territorio de la República por una ley secundaria".

14. Ibid. Págs. 203 y 204.

- "Artículo 4º.- El gobierno interior de los Departamentos - estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al Gobierno General".

- "Artículo 5º.- Los gobernadores serán nombrados por el Gobierno General a propuesta en terna de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los departamentos fronterizos, y pudiendo devolver la una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años, pudiendo ser reelectos".

- "Artículo 9º.- En cada departamento habrá una junta que se llamará departamental, compuesta de siete individuos".

- "Artículo 10.- Estos serán elegidos por los mismos electores que han de nombrar a los diputados para el Congreso, verificándose en elección precisamente el día siguiente de haberse hecho diputados".

- "Artículo 16.- En cada cabecera de distrito habrá un pre-fecto nombrado por el Gobernador, y confirmado por el Gobierno General, durará cuatro años, y podrá ser reelecto".

- "Artículo 22.- Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en los que había en el año de 1808, en los puntos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ochos mil. En los que no halla esa población, habrá jueces de paz..."

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

- "Artículo 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas -

de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos"¹⁵.

E). BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.

Mediante decretos de fechas 19 y 23 de diciembre de 1842 se estableció la Junta Legislativa con el propósito de elaborar otro documento constitutivo de carácter centralista, dando como resultado la expedición, el 13 de junio de 1843, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, la que en relación de los Ayuntamientos establecía:

- "Artículo 4º.- El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades..."

- "Artículo 131.- Cada Departamento tendrá una asamblea compuesta de un número de vocales, que no pase de once ni baje de siete, a juicio por ésta vez de las actuales juntas departamentales..."

- "Artículo 134.- Son facultades de las asambleas departamentales:

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural;

XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de gastos de las municipalidades"¹⁶.

F). ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1856.

15. Ibid. Págs. 239-242.

16. Ibid. Págs. 406, 425 y 426.

Del movimiento de oposición dirigido por los liberales y conservadores - inconformes con el centralismo impuesto por Santa Anna y a la continuación de éste en el poder, se originó la proclamación del Plan de Ayutla, el 1º de marzo de 1854, así como la instauración del gobierno provisional de Ignacio Comonfort¹⁷, el cual, con fecha 15 de marzo de 1856, expidió un Estatuto Orgánico Provisional en tanto se promulgaba la Constitución, mismo que consignaba:

- "Artículo 114.- Los gobernadores de los Estados y Distritos, y los jefes políticos de los territorios, serán nombrados por el Presidente de la República, y deberán ser mexicanos por nacimiento o naturalización y tener treinta años de edad".

- "Artículo 117.- Son atribuciones de los gobernadores:

XIII. Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, y expedir sus ordenanzas respectivas;

XVI. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades;

XXV. Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos y arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medidas convenientes, y dando cuenta de ellas al supremo gobierno"¹⁸.

G). CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.

Con motivo de los hechos que le antecedieron; consistentes en el derrocamiento de Santa Anna por el partido liberal en el año de 1855 y en la promulgación de la Ley sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, también llamada Ley Lerdo, expedida el 25 de junio de 1856, y en virtud de la cual las fincas en propiedad o administración del clero o de corporaciones civiles se vendieron a particulares, afectándose a los Municipios al obligarlos a enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente a la prestación -

17. Varios Autores. Historia... Tomo III. Págs. 95 y sigs.

18. Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. Págs. 514 y 515.

de un servicio de carácter público, privándolos de la mayor parte de sus terrenos, edificios, plazas y algunos palacios municipales que poseían en arrendamiento; los liberales, como grupo político dominante, instalaron en 1858 el Congreso que, con fecha 5 de febrero de 1857, aprobó la nueva Constitución, bajo la denominación de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se mantuvo vigente, un tanto accidentalmente, hasta el momento en que fue promulgada la Constitución de 1917¹⁹.

En la Constitución de 1857 no figuró disposición alguna respecto a los municipios, a excepción de lo dispuesto en el artículo 72 que establecía, en su fracción VI, la facultad del Congreso "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".

Por su parte, en el artículo 36 se establecía la obligación de los ciudadanos de la República de "inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste".

Del análisis de los artículos antes señalados se deduce que la Constitución de 1857 únicamente se encargaba de regular el gobierno interior del Distrito Federal y de los Territorios Federales, dejándose al libre arbitrio de las Entidades Federativas lo concerniente a la organización y actividad de sus Ayuntamientos.

A pesar de la vigencia de la Constitución de 1857, se sucedieron una serie de hechos que matizaron en diversos modos la condición legal y real del ente municipal, los que consistieron en:

- Como consecuencia de la intervención francesa, Maximiliano - de Habsburgo aceptó del grupo conservador la corona de México el 10 de abril -

19. Varios Autores. El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. México 1985. Págs. 109-114.

de 1864, y expidió con fecha 10 de abril de 1865, a pesar de la existencia del régimen legal encabezado por Benito Juárez, el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", durante el cual los Ayuntamientos sólo disfrutaban de facultades deliberativas. En cuanto a las facultades ejecutivas, éstas quedaban a cargo de los Alcaldes y Comisarios municipales, los que eran nombrados por los Jefes de Departamento, completándose el control centralista de los municipios por la inferencia de los Prefectos y Subprefectos.

- Al restablecerse la República el 15 de julio de 1867 por Benito Juárez, se reanuda la vigencia de la Constitución de 1857, parcialmente suspendida durante el Imperio, con lo que se incentiva la participación productiva y económica de los municipios con el objeto de superar la crisis que se afrontaba en esos momentos, conforme a la tendencia liberalista del régimen -- que se sintetiza en la máxima transculturizada del "laissez faire, laissez passer" (dejar hacer, dejar pasar), independientemente de la imposibilidad de la capital de controlar su actividad ante la necesidad de repeler los actos intervencionistas de Inglaterra, Francia y España, así como el lograr la estabilidad social de la nación²⁰.

- Durante el gobierno de Porfirio Díaz, en el cual se recrudeció el centralismo al agrupar a los municipios en divisiones administrativas superiores, denominadas prefecturas, se originó el despojo de cualquier indicio de autoridad que pudiesen detentar los Ayuntamientos y su absoluta subordinación como unidades administrativas al dictador a través de sus delegados²¹.

H). CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Durante el periodo denominado el "Porfiriato", si bien es cierto que se alcanzó el máximo desarrollo económico que ha tenido México en toda su historia, por la total dependencia al financiamiento de capitales extranjeros, tam-

20. Varios Autores. El Desafío Municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales. México 1985. Págs. 181-184.

21. Idem. Págs. 184-186.

bién lo es el hecho que como consecuencia de esto dëtimo a la mayoria de los - nacionales se les privó de participar y disfrutar del auge productivo y de sus beneficios, originándose la inconformidad popular, apoyada más tarde por la - clase intelectual descontenta de detentar el poder que se les había negado por la permanencia indeterminada del dictador Porfirio Díaz, que devino en el movi- - miento armado abanderado con los ideales democráticos, sociales y nacionalis - tas plasmados en la Constitución que nos rige.

Es así como dentro de las decisiones revolucionarias, con cabal conoci - miento de la importancia de iniciar la transformación democrática como princi - pio político que garantice la satisfacción de los requerimientos de la pobla - ción en lo relativo a una adecuada distribución de los factores de producción y de la riqueza, protección de la clase trabajadora frente a la clase patronal y en materia de seguridad social, se determinó abogar en favor del Municipio - como fundamento para la consecución de tal fin, lo que se evidencia con el con - tenido de los siguientes documentos:

- En los puntos 45 y 46 del Programa del Partido Liberal Mexi - cano, fechado en la ciudad de San Luis Missouri, E. U. A., el 1º de julio de - 1906, se propuso las reformas constitucionales relativas a la supresión de los jefes políticos, reorganización de los municipios suprimidos durante el Porfiri - nato y robustecimiento del poder municipal.

- En el preámbulo del Plan de San Luis Potosí, suscrito por - Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, se manifiesta que "La soberanía - de los Estados y la Libertad de los Ayuntamientos sólo existen escritos en - nuestra Carta Magna... Los Gobernadores de los Estados son designados por el Ejecutivo Federal, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".

- En el punto 29 del Pacto de Empacadora, firmado por Pascual - Orozco hijo el 25 de marzo de 1912, disponía la supresión en toda la República de los cargos de jefes políticos, cuyas funciones deberían ser desempeñadas - por los presidentes municipales.

- En el artículo 2º de las Adiciones al Plan de Guadalupe, realizadas el 12 de diciembre de 1914 por Venustiano Carranza, se establecía que el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo debería expedir y poner en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a establecer la libertad municipal como institución constitucional.

- El 25 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza expidió el Decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular y directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado".

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

"Los Gobernadores no podrán ser reelectos y no podrán durar en su encargo por un período mayor de seis años".

Contando con los descritos antecedentes, el 20 de enero de 1917 se presentó, en la 52a. Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente de 1916, el dictamen del artículo 115 Constitucional, provocándose apasionados debates por la consciencia de la importancia y trascendencia de la plasmación institucional del Municipio en nuestra Carta Magna, mismo que, con la finalidad de tener presente el espíritu y los alcances del contenido de lo dispuesto en dicho numeral, a continuación se exponen los aspectos más importantes tratados en las sesiones:

- HERIBERTO JARA.- "No se concibe la libertad política cuan

do la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general... Las autoridades municipales deberán ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver respecto de la forma más eficaz de tratar estos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones... y son los interesados en fomentar el desarrollo del Municipio".

"...queremos que haya una base para que los Estados no tengan sujeto al Municipio... cuando un Estado no quiera darle la libertad a sus municipios, - basta con que la Legislatura les ponga taxativas, basta con que el Ejecutivo - inicie determinadas medidas, y que sean aprobadas por el Congreso Local, para quitar la libertad a los municipios".

- ESTEBAN BACA CALDERON.- "El campo económico pertenece a la soberanía del Estado... que la Legislatura le señale al Municipio sus recursos y que se quede el Estado con sus recursos propios..."

- ANDRADE.- "Es por demás que soñemos en la soberanía de la República, de los Estados y del Municipio si no concedemos a éstos últimos, a los Municipios, la base fundamental del régimen republicano, que es la libertad económica... Los Municipios no son entidades esencialmente independientes u autónomas que no tengan que ver nada con el Estado y un límite superior con la Nación, vienen a ser celdillas de ese organismo que se llama Estado y, por lo mismo, deben estar sujetos a él... Es incuestionable que mientras el pueblo no esté instruido, mientras no esté perfectamente educado con fuerza de civismo y de carácter, todas nuestras prédicas republicanas y demagógicas saldrán sobrando".

- CEPEDA MEDRANO.- "...no queremos que el Municipio, al venir a ser autónomo, venga a ser árbitro del Estado... no permitiremos que los municipios sean autoridades dentro del Estado. Es necesario que haya unión política".

De tal suerte, que con fecha 5 de febrero de 1917, Venustiano Carranza, -
fungiendo como Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista y Encargado del Po-
der Ejecutivo, expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-
nos, consignando en su artículo 115:

"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 elec-
ción popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el
Gobierno del Estado:

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual
se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y
que, en todo caso, serán suficientes para atender a las necesidades municipa-
les, y

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica pa-
ra todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el
mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o tran-
sitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos, no
durarán en su encargo por más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las --
prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados se-
rá proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número -
de representantes de una Legislatura Local no podrá ser menor de quince diputa-
dos propietarios.

En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección".

Sin embargo, con la intención de cubrir las omisiones y remediar las imperfecciones en que incurrió el Constituyente Queretano, este texto ha sufrido varias reformas y adiciones en el decurso de la vida constitucional del Municipio, las que han consistido en:

- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 20 DE AGOSTO DE 1928.

El antepenúltimo párrafo se modificó corrigiendo lo ambiguo del original al determinar el número de representantes en las Legislaturas de los Estados, señalando que será su determinación en proporción al de habitantes, pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes; y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Con esta reforma se perfeccionó el carácter representativo de la legislatura local, al establecer su integración en proporción a la densidad poblacional del Estado, con lo que se satisface la exigencia de conformar ese órgano colegiado como una expresión democrática de la actividad política indirecta de la población.

- REFORMA Y ADICIONES PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 29 DE ABRIL DE 1933.

Se reforma el segundo párrafo de la fracción 1, al consignar la no reelección parcial en cuanto a la imposibilidad de los presidentes municipales, regidores y síndicos de ser electos popularmente para ocupar nuevamente cualquiera de esos cargos en el periodo inmediato, salvo que se trate de suplentes que no hayan estado en ejercicio.

Asimismo, se adicionan cuatro párrafos en los que se establece la absoluta no reelección a cargo de los gobernadores electos popularmente, en comicios ordinarios o extraordinarios, al igual que el sustituto y el interino que desempeñen el cargo durante los dos últimos años del periodo.

Lo mismo se señala para los Diputados de las Legislaturas de los Estados, excepto cuando se trate de suplentes que podrán elegirse para el periodo siguiente como propietarios si no hubieren estado en ejercicio.

- ADICION PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 12 DE FEBRERO DE 1977.

Se adiciona otro párrafo a la fracción 1 mediante el que se reconoce el derecho de las mujeres, en igualdad de condiciones con los varones, de votar y ser votadas.

- ADICIONES PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE FEBRERO DE 1976.

Con la intención de otorgar mayor independencia al Municipio en lo relativo a la creación autónoma de su régimen administrativo, se adicionó una fracción bajo el número IV, mediante la cual se faculta a los municipios, en el ámbito de sus competencias, para expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para la creación y organización de centros urbanos.

También se adicionó una fracción V, en la que se consigna la coparticipación de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios, de los últimos los que se encuentren involucrados, para la planeación y regulación del desarrollo de los centros urbanos y la protección y conservación de los recursos naturales que se encuentren en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas y que formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

- ADICION PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE DICIEMBRE DE 1977.

Se incorpora, en respuesta al espíritu democrático plasmado por el Constituyente originario en nuestra Carta Magna, un párrafo en la fracción III, me diante el que se establece el sistema de diputados de minoría en la integración de las Legislaturas Locales, así como el sistema de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios que se encuentren conformados con una población de 300 mil o más habitantes, de acuerdo a lo dispuesto en la legislación local aplicable.

- REFORMA Y ADICIONES PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO DE 1963.

Como se manifiesta en la exposición de motivos, mediante esta reforma y adiciones, lo que se pretende es la descentralización de la vida nacional y la redistribución de la riqueza a través del fortalecimiento del Municipio como célula política en la que se condensen los principios republicanos que sustentan nuestro régimen. Para lo cual, al reformar el marco conceptual de la Constitución que nos rige, se establecen las normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para vigorizar el desarrollo, se apoye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales, se evite la constante emigración hacia las grandes ciudades y a la capital de la República y se "concesione" mayor libertad a los

Ayuntamientos en su función pública²².

Es así como en la fracción I se consignan bases genéricas para el funcionamiento de los Ayuntamientos y los requisitos indispensables para la suspensión, declaración o desaparición de los poderes municipales o la revocación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos.

Respecto a la facultad otorgada a las Legislaturas locales de suspender o declarar la desaparición de los Ayuntamientos por alguna de las causas graves previstas en la Ley que ese mismo órgano legislativo expida, se ha justificado esta por motivos de no entorpecer la buena y eficaz marcha de la administración pública local, lo que es discutible por la posibilidad de aplicar soluciones más democráticas y que tiendan a respetar la tan citada libertad municipal, como se verá en el último capítulo del presente trabajo.

Por lo que toca a la fracción II, se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio y se establece la facultad de los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases que fijan las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

En la fracción III se enumeran, sin limitar, los servicios públicos que compete prestar a los municipios, puesto que, como se señala en su inciso c), se trata de rubros mínimos que se pueden incrementar, por determinación de la Legislatura local que corresponda, en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas y de la capacidad administrativa y financiera de los municipios, con lo que se demuestra el reconocimiento de las marcadas divergencias que presentan entre sí los Municipios de una misma Entidad Federativa, en relación a la autosuficiencia financiera y de recursos para la satisfacción de sus fines. Sin embargo, frente a esas grandes limitantes territoriales, económicas, productivas, tecnológicas, etcétera, que puede padecer un determinado Mu-

22. Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valades. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México 1983. Págs. 447 y sigs.

nicipio, su reconocimiento debe competir a él mismo, así como la iniciativa de coordinación con otros Municipios o con las Entidad Federativa para sanear sus deficiencias, dentro del marco de autonomía que le corresponde en el tercer nivel de gobierno en nuestro régimen político, y no impositivamente, como muchas ocasiones sucede, por la Legislatura local.

Pretendiendo atender los razonamientos del Constituyente Heriberto Jara, en relación a la libertad económica que deben disfrutar los entes municipales para la consecución de la ansiada libertad política que redunde en la definitiva descentralización territorial de la vida nacional, se estatuyeron, en la fracción IV, los impuestos, tasas adicionales y los rendimientos que se generan por el fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y cambio de valor de los bienes inmuebles que se encuentren en su territorio. Se atribuyen, igualmente, los rendimientos de sus bienes propios y los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo, independientemente de los derivados de la participación que les corresponde, con arreglo a la ley, de las contribuciones federales.

Asimismo, se avanza en el reconocimiento de la autonomía fiscal del Municipio al prohibir, tanto a las leyes federales o locales, de establecer exenciones o subsidios sobre las contribuciones de exclusiva imposición municipal.

Por último, en la fracción IV se limita la autonomía municipal al establecerse la competencia de las Legislaturas de los Estados para expedir las Leyes de Ingresos Municipales, así como para revisar sus cuentas públicas, reservándose a los Ayuntamientos la aprobación de los Presupuestos de Egresos.

Con el objeto de coordinar la planeación y crecimiento nacional del desarrollo urbano, en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planeación de los centros urbanos municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regulación de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcción

nes y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

En la fracción VI se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, conforme a los principios generales de desarrollo urbanístico consignados en la fracción V y en el artículo 27 Constitucional.

Con respecto a la fracción VII, se reproduce el contenido de la fracción III anterior a la reforma, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la fracción VIII, se mantiene el contenido del último párrafo de la fracción III anterior a la reforma, con la variante que establece la integración de los Ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional que anteriormente se señalaba.

Finalmente, en el último párrafo del artículo 115 se establece la competencia de las Legislaturas de las Entidades Federativas para regular las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Resultando de esta última reforma que el artículo 115 Constitucional, integrando el Título Quinto "De los Estados de la Federación", dispone en la actualidad:

"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:

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

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

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

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

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

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

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

dicciones;

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

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

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

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

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

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

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

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

c). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos 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 de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; otorgar licencias y permisos -

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

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

VII. 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".

CAPITULO III

SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Por lo analizado hasta el momento, comprendemos la importancia que debe tener el Municipio como célula básica y primaria en nuestro sistema democrático, al grado que si no cuenta con los elementos necesarios para facilitar la realización de sus fines, la forma de Estado adoptada no tendría razón de ser por encontrarse viciada en su principal fundamento, el régimen municipal, del cual se ha destacado su trascendencia al grado que, como señala Daniel Moreno, "en diversas Universidades, incluso en México, se ha establecido una clase para analizar el gobierno municipal. Los teóricos le dedican importantes capítulos y aun los partidos políticos, lo mismo el partido en el poder, el Revolucionario Institucional, como el de oposición franca, como es Acción Nacional, le dedican importantes capítulos de sus programas"¹.

Esta conciencia de la importancia del Municipio, si bien es cierto con fines políticos, se ha visto motivada a partir de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, como se demuestra con la incorporación, en forma optativa, de la materia de Derecho Municipal en el Programa de la Facultad de Derecho de nuestra máxima Casa de Estudios; con la creación, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1984, del Centro Nacional de Estudios Municipales, dependiente de la Secretaría de Gobernación y con la misión de crear y operar un Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal²; con la conservación, si bien ya en vías de liquidación, del fideicomiso público denominado "Fondo Fiduciario Federal del Fomento Municipal (FOMUN)", creado el 25 de julio de 1972 con la intervención del Gobierno Federal como fideicomitente, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C., como institución fiduciaria, y los Estados de la Federación y los Municipios de la República, así como sus organismos descentralizados, como fideicomisa-

1. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax, México-1983. Pág. 375.
2. El Gobierno Mexicano. Publicación mensual de la Presidencia de la República. Número 32. México 1985. Pág. 76.

rios beneficiarios de los créditos que se otorguen con cargo al patrimonio del fideicomiso; con los diversos apoyos, estudios y publicaciones de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo Federal, v.gr. de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de CONASUPO, etcétera; con los estudios y publicaciones periódicas del Centro de Estudios de Administración Municipal, dependiente del Instituto Nacional de Administración Pública; y con las publicaciones de estudios, más justificativos que objetivamente analíticos, realizados por tratadistas e institutos de investigación en relación a dicha reforma al artículo 115 Constitucional.

Es por ello, que no basta el aparente propósito demagógico de reconocer e instrumentar legalmente el espíritu del Constituyente Queretano en materia municipal, es necesario estructurar políticamente nuestro Estado conforme a las decisiones fundamentales consignadas en nuestra Carta Magna, eliminando cualquier intervención lesiva de la Federación y de las Entidades Federativas en los asuntos de exclusiva competencia municipal, al igual que en la primera respecto a las segundas, lo que solamente se logrará con la real descentralización económica, política y administrativa de la vida nacional al permitir el sano desarrollo autónomo, en los límites jerárquicos que les corresponde, de las Entidades Federativas y de los Municipios.

Con la intención de determinar los alcances y evitar el conflicto de competencias en el logro de lo antes señalado, en el presente capítulo se analizará el contenido del artículo 115 Constitucional vigente desde el punto de vista particular de cada uno de los tres órdenes de gobierno existentes, así como las posibles reformas de que podría ser objeto.

Empero, antes es necesario, siguiendo la exposición que hace sobre el tema Miguel Acosta Romero³, diferenciar los actos legislativos, administrativos y judiciales en consideración de dos aspectos: el material y el formal, el primero se refiere a la determinación en razón del contenido del acto mismo, es decir, se le atribuye el carácter legislativo, administrativo o judicial por su propia naturaleza; en tanto que formalmente se le definirá por el tipo

3. Acosta Romero, Miguel. Op. cit. Pág. 157.

de órgano, en ejercicio de sus funciones, del que emana. Así tenemos que el Congreso de la Unión, al aprobar su presupuesto de egresos, realiza un acto - formalmente del poder legislativo y materialmente administrativo; el Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria consignada en la fracción I del artículo 89 Constitucional, emite actos formalmente administrativos y materialmente legislativos; o bien, el Poder Judicial, al designar jueces y personal inferior, dictar reglamentos internos, etcétera, realiza funciones materialmente diversas a la actividad jurisdiccional.

1. DESDE EL PUNTO DE VISTA LEGISLATIVO.

Se entiende por acto legislativo "la declaración unilateral de voluntad de un órgano de gobierno competente, el cual, en ejercicio de sus funciones, crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones en forma general, abstracta y permanente, con el objeto de regular relaciones sociales"⁴.

En este sentido, la actividad legislativa que realiza el Ayuntamiento se puede analizar en lo interno, en relación a su organización gubernamental, y con referencia a la competencia de la Entidad Federativa a la que pertenece.

A). EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO LEGISLATIVO.

Al hablar del ejercicio de la actividad legislativa, por ende necesariamente se hace alusión a un órgano competente de realizar ese tipo de funciones, y que en el caso del Municipio ésta, materialmente hablando, se desarrolla por el Ayuntamiento, al cual se le define como "el órgano colegiado y de liberación, de elección popular, encargado del gobierno y de la administración del Municipio e integrado por un Presidente Municipal, uno o más Síndicos Procuradores y el número de Regidores que indique la ley orgánica municipal de ca

4. Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit. Pág. 157.

da Entidad Federativa"⁵.

El Presidente Municipal es la autoridad que representa, política y administrativamente al Municipio; preside las sesiones y ejecuta las decisiones y acuerdos del Ayuntamiento⁶.

El Síndico Procurador o Síndicos Municipales, cuando sea más de uno, es la autoridad que representa jurídicamente y vigila los aspectos financieros - del Municipio; procura la defensa y promoción de los intereses municipales; y eventualmente realiza funciones de auxiliar del Ministerio Público cuando no existe en el Municipio un Agente⁷.

Los Regidores son las autoridades municipales que integran el Ayuntamiento y que tienen a su cargo las comisiones formadas para atender las distintas ramas de actividad pública que afectan y determinan la vida municipal⁸.

Resultando, que como se señaló con anterioridad, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno que tiene encomendada la Administración del Municipio, y que conforme a lo dispuesto en el párrafo 2º de la fracción II del artículo 115 Constitucional, está facultado para expedir bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, concluyéndose que el Ayuntamiento, dentro de sus funciones, realiza actos materialmente legislativos y formalmente administrativos.

En términos generales, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 Constitucional, en las Constituciones de las Entidades Federativas y en las leyes Orgánicas Municipales, se concluye que la competencia legislativa de los Ayuntamientos se refiere exclusivamente a la expedición de:

1. EL BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.- Es el "conjunto de disposiciones reglamentarias de carácter administrativo que regulan la organización-

5. Idem. Pág. 175.

6. Ibid. Pág. 177.

7. Ibid. Pág. 179.

8. Ibid. Pág. 180.

política y administrativa del Municipio, las obligaciones de sus habitantes y la competencia de las autoridades municipales, con el objeto de mantener la seguridad pública en su jurisdicción"⁹.

El Bando de Policía y Buen Gobierno es el instrumento jurídico que norma la vida interior del Municipio, tanto en lo relativo a la organización de su poder público, como las relaciones entre las autoridades municipales y sus habitantes.

2. REGLAMENTOS MUNICIPALES. - Dependiendo del grado de complejidad de la vida municipal, los Ayuntamientos pueden expedir los reglamentos necesarios para establecer y regular la integración y funcionamiento del Ayuntamiento, v. gr. el Reglamento Interior del Ayuntamiento y el Reglamento Interno de Administración; los que establecen y regulan los servicios públicos a cargo del Municipio, v. gr. los referentes al alumbrado público, agua potable y alcantarillado, rastro, seguridad pública, etcétera; y los que regulan algunas actividades de los particulares, v. gr. los relativos al comercio, a la industria, oficios, espectáculos¹⁰.

Estas facultades legislativas se ejercen por el pleno del Ayuntamiento, destacándose, por una parte, que actúa presidido por el Ejecutivo Municipal, - lo que llama la atención puesto que a pesar que se trata de disposiciones administrativas que no requieren ser expedidas por el poder legislativo, sería conveniente que se emitieran por un órgano ad hoc de carácter legislativo integrado por los representantes municipales que se designen por sufragio directo, - sin que tenga intervención alguna en su funcionamiento el Presidente Municipal, con lo que existiría el autocontrol del Poder Público municipal al dividirse su ejercicio en varios órganos, evitándose con ello, además del abuso del poder en que puede incurrir el Presidente Municipal, el desmedido control que ejercen en la actualidad las Legislaturas Locales.

Por otra parte, el órgano de representación ciudadana municipal, al ejer

9. Ibid. Pág. 161.

10. Ibid. Pág. 164.

cer las funciones que le sean propias como una especie sui generis de Legislatura municipal, dejaría la realización de las actividades de administración a los funcionarios (Secretario Municipal, Tesorero Municipal, Oficial Mayor, Directores y Jefes de Departamento) y auxiliares (Cuerpo de Policía y Bomberos)- dependientes del Presidente Municipal, con lo que se delimitarían dos esferas de competencia, que si bien es cierto formalmente conciernen a la administrativa, estrictamente difieren en su aspecto material, es decir, de administración y legislación.

B). REPERCUSIONES DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO ESTATAL EN LA LIBERTAD MUNICIPAL.

Como se desprende de lo preceptuado en nuestra Constitución Federal, el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales son los únicos órganos facultados para expedir leyes e intervenir en la reforma de nuestra Carta Magna, dejándose a los Ayuntamientos tan solo la creación de los reglamentos administrativos internos.

Por lo que surge el siguiente cuestionamiento: ¿la facultad legislativa otorgada a los Ayuntamientos es suficiente para garantizar la multicitada - Libertad Municipal?, o bien, ¿es necesario dotar efectivamente de autonomía a los Municipios, en apego al espíritu del artículo 115 Constitucional?. Con el objeto de esclarecer estas interrogantes, a continuación se analizarán las facultades constitucionales de los Congresos Estatales que inciden en la vida y organización de los municipios.

La supuesta Libertad Municipal, en cuanto al goce mínimo de autonomía legislativa que le garantice en el contexto de nuestra organización política federal, es letra muerta en nuestra Constitución, a pesar de los triunfalistas - comentarios y análisis que se publicaron con motivo de la reforma al artículo 115 de 1953 antes citada, lo que se demuestra con el monopolio para expedir leyes que se ejerce por el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales. En este sentido, al delimitarse expresamente la competencia del Congreso de la Unión a los asuntos que requieren la atención de la federación, se otorgan por

exclusión facultades indeterminadas a las Legislaturas Locales, originándose con ello la total y absoluta subordinación normativa de los municipios.

Así tenemos, que con fundamento en el artículo 124 Constitucional, los Congresos Estatales expiden:

1. LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.- Conjunto de normas jurídicas que rigen la organización, división y administración de los municipios; así como la integración, facultades y responsabilidades de las autoridades municipales y de los Ayuntamientos, dentro de su circunscripción territorial.

2. LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL.- Conjunto de disposiciones jurídicas por virtud de las cuales se determinan las fuentes y conceptos tributarios que corresponde recaudar a los Ayuntamientos; así como la identificación de las autoridades fiscales municipales a las que se les encomienda el proceso de recaudación, ejercicio del gasto público, contabilidad y presentación de la cuenta pública.

3. LA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL.- Conjunto de normas jurídicas por medio de las cuales se establecen las cantidades de las cuotas y tarifas que pueden cobrar, por concepto de los diferentes impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, los Ayuntamientos que se encuentran dentro de su jurisdicción.

4. En relación a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 115 Constitucional, la ley que regule las relaciones laborales existentes entre los municipios y sus trabajadores.

Además, conforme al 2º párrafo de la fracción II del artículo 115 Constitucional, las Legislaturas Locales establecen las bases normativas de acuerdo a las cuales los Ayuntamientos ejercitan "libremente" su facultad reglamentaria.

Por lo que se puede observar que es evidente que la actividad legislati-

va de los Ayuntamientos se reduce a la expedición de disposiciones reglamentarias, misma que se deberá ejercer conforme a los lineamientos que establezca - la misma Legislatura local, lo que atenta flagrante y hace nugatoria la libertad legislativa municipal, al grado que, como sucede en las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas de Aguascalientes, Baja California, Durango, Jalisco y Morelos, en las que se considera al Gobernador del Estado como superior jerárquico de las autoridades municipales¹¹, se reduce la imagen de los gobiernos municipales a meras entidades dependientes del gobierno estatal.

Concluyéndose de lo expuesto, en relación a la propuesta planteada en el apartado inmediato anterior, en el sentido de reestructurar el gobierno municipal al integrar al Ayuntamiento como un órgano legislativo independiente del Ejecutivo Municipal, que se le debe otorgar a aquel libertad, dentro del contexto de nuestro sistema federal, para expedir:

a). La Ley Orgánica del Municipio al que pertenezca. Al estar contemplados en las Constituciones Federal y de cada una de las Entidades Federativas los principios normativos fundamentales y generales que conforman y organizan el Estado Mexicano, y en justo reconocimiento a la autonomía que concierne al Municipio por su propia naturaleza, el Ayuntamiento debe ser facultado para expedir el ordenamiento que constituya, estructure y organice al Municipio. Independientemente, que al estar integrados exclusivamente por representantes de los ciudadanos que deben conocer los recursos y necesidades existentes en su jurisdicción, se facilitaría el fortalecimiento regional como infraestructura que garantiza el desarrollo nacional.

b). La Ley de Ingresos del Municipio. Ante el ideal constituyente, en palabras del diputado Heriberto Jara: "No se concibe la libertad política - cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general", se debe objetivizar la Libertad Municipal comenzando con el reconocimiento de su autarquía económica, lo que se lograrán únicamente si se permite que los gobiernos municipales, actuando con responsa-

11. Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. Págs. 375 y 376.

bilidad y organizado mediante el sistema de autocontrol antes propuesto, determinen proporcional y equitativamente, a través de sus Ayuntamientos, las contribuciones fiscales que les son exclusivas y los ingresos que les corresponda por concepto de derechos, productos, aprovechamientos y participaciones, conforme a lo dispuesto en las Constituciones Federal y de la Entidad Federativa respectiva, en el Código Fiscal de la Federación, en la Ley de Hacienda de la Entidad Federativa correspondiente y en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que se deban suscribir por el Gobernador del Estado y el Presidente Municipal, con la aprobación del Congreso Estatal y del Ayuntamiento, respectivamente, en lo que concierna a sus competencias.

Al reformarse la actual situación del Municipio, en lo relativo al antecedente determinante para lograr la libertad económica que antecede a la política, esto es, respecto a la autonomía tributaria, se evitarían los constantes conflictos que se presentan entre los Municipios y la Entidad Federativa a la que pertenecen, consistentes en:

- 1 - El incumplimiento total o parcial, por parte del Congreso Estatal, en el establecimiento de las contribuciones fiscales exclusivas de los Municipios.
- 2 - La omisión, por la Legislatura Local, en el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales.
- 3 - El incumplimiento en la efectiva entrega de las participaciones federales.
- 4 - El establecimiento de limitaciones con respecto a las contribuciones municipales exclusivas o el otorgamiento de exenciones o subsidios en esas materias tributarias.
 - c). El Reglamento Interior del Ayuntamiento.
 - d). El Bando de Policía y Buen Gobierno y demás Reglamentos administra

tivos en las siguientes materias:

- *Servicios de Salud y Asistencia Social.*
- *Educación.*
- *Comercio en la vía pública.*
- *Establecimientos mercantiles.*
- *Seguridad Pública.*
- *Recreación y espectáculos.*
- *Uso del suelo.*
- *Tenencia de la tierra, reservas ecológicas y territoriales y vivienda.*
- *Explotación de minas de arenas y materiales pétreos.*
- *Desarrollo urbano.*
- *Agua y drenaje.*
- *Recolección, disposición y tratamiento de basura.*
- *Tránsito y vialidad.*
- *Transporte urbano y estacionamientos.*
- *Alumbrado público.*
- *Parques y jardines.*

- Inhumaciones y servicios funerarios.
- Turismo.
- Desarrollo cultural.
- Desarrollo agropecuario.

Por otra parte, existen otro tipo de actividades de gobierno cuyo ejercicio debe competir a los Ayuntamientos, consistentes en:

- a). Decretar, por sí mismos, los casos de expropiación por causas de utilidad pública.
- b). Incorporar y desincorporar los bienes que les pertenezca del dominio público municipal, así como disponer de los mismos en beneficio del Municipio, sin que se requiera autorización del Congreso Estatal.
- c). Aprobar los convenios que suscriba el Ejecutivo Municipal.
- d). Citar a los servidores públicos que integren la administración pública municipal, con el objeto de que informen del estado en que se encuentren los asuntos, servicios y la ejecución de las obras públicas que tengan encomendados.
- e). Vigilar la administración presupuestal y contable del Municipio.
- f). Elaborar el Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento, conforme a la disponibilidad que se establezca en la Ley de Ingresos para el ejercicio presupuestal de que se trate.

Sin embargo, con esto no se pretende la desvinculación de los Municipios de los asuntos estatales y federales, todo lo contrario, pues al gozar de la libertad legislativa que garantice al Municipio los recursos suficientes para su sostenimiento y el perfeccionamiento de los sistemas productivos que procu-

ren su desarrollo y el bienestar colectivo de su población, se encontraron aptitudes de participar con autosuficiencia en la solución de los graves problemas que aquejan a nuestra nación, erradicándose, además, el control paternalista y la constante centralista que por siempre se ha manifestado en nuestro sistema político mexicano.

2. DESDE EL PUNTO DE VISTA JUDICIAL.

Como ya se señaló con anterioridad, "el acto jurisdiccional es la declaración unilateral que realiza un órgano competente del poder público, que en ejercicio de sus facultades y a petición de parte, decide una controversia y produce consecuencias jurídicas concretas y personales, con el objeto de conservar el orden jurídico"¹².

En este sentido, al existir en los municipios un poder público, que dentro de sus fines se encuentra el de conservar el orden público y la observancia de las disposiciones jurídicas vigentes, necesariamente se ejerce la función jurisdiccional por algún órgano competente. En atención a ello, en el presente subcapítulo se analizará la naturaleza y función de los órganos jurisdiccionales que tienen a su cargo dicha actividad, con el objeto de determinar el grado de dependencia en que se encuentran los Municipios con respecto a la Entidad Federativa respectiva y a la Federación en materia judicial.

A). LOS JUECES MUNICIPALES.

En la aplicación de las disposiciones jurídicas, en lo relativo a la resolución de controversias que se susciten entre particulares, en los municipios funcionan como autoridades jurisdiccionales los jueces municipales, a los que, por una parte, se les denomina indistintamente menores, de paz, auxiliares o alcaldes, y por otra, no existe uniformidad en su designación, puesto que en la actualidad se distinguen tres criterios:

12. Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit. Pág. 159.

1. Por designación directa del Tribunal Superior de Justicia - respectivo, a propuesta en terna del Ayuntamiento.
2. Por elección popular directa o indirecta a través del Ayuntamiento.
3. Por designación del Tribunal Superior de Justicia respectivo, a propuesta de los jueces de primer instancia¹³.

En relación a esta situación, los jueces, a los que uniformemente se les debe denominar municipales, deberían ser designados mediante el primer criterio, es decir, por el Tribunal Superior de Justicia competente de acuerdo a la terna que envle el Ayuntamiento, con lo cual se evitaría la anarquía imperante y se garantizaría la intervención de la población, a través de sus representantes, en la elección de los funcionarios judiciales, mismos que deben poseer cualidades para ejercer ese tipo de actividades.

De esa forma, con el propósito de conciliar y avenir intereses particulares en conflicto por infracciones leves que afecten la convivencia vecinal, en los juzgados municipales se continuarán ventilando los asuntos civiles de poca cuantía y los delitos cuya pena sea alternativa, aliviando de esa forma a los juzgados de primer instancia de la cada vez mayor carga de trabajo.

Por otra parte, como señalan Héctor Fix-Zamudio¹⁴ y Reynaldo Robles Martínez¹⁵, con el propósito de agilizar la solución de muchos problemas que afectan la convivencia social, y que por su cuantía e importancia es en perjuicio de las partes en conflicto el recurrir a un proceso judicial formal, es necesaria la creación de órganos municipales de conciliación vecinal, cuyos integrantes sean designados en la misma forma y con los mismos requisitos que los jueces municipales, excitándose su función arbitral en forma optativa por las partes.

13. Varios Autores. La Reforma Municipal en la Constitución. Ed. Porrúa, S. A. México 1986. Págs. 125-127.

14. Idem. Pág. 127.

15. Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit. Pág. 161.

B). LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Como consecuencia de la reforma de 1985 al artículo 115 de la Constitución Federal, en particular en lo relativo a su fracción III, se han incrementado las actividades administrativas municipales, con lo que ha surgido la necesidad de lograr el equilibrio entre la actividad pública municipal, que interviene, en el marco del llamado Estado Social de Derecho, para suplir la actividad de los particulares en satisfacción de los requerimientos colectivos y las libertades individuales a través de medios jurídicos y procesales, mismos que conforman la llamada "Justicia Administrativa".

Se entiende por Justicia Administrativa "el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa"¹⁶, en tanto que la jurisdicción administrativa "es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se susciten con motivo del ejercicio de la actividad administrativa y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide de manera imperativa y en una posición imparcial"¹⁷. Resultando que la justicia administrativa es el género, el conjunto de instrumentos y ordenamientos jurídicos para controlar la actuación de las autoridades administrativas, en tanto que la jurisdicción administrativa es una especie de instrumento de protección jurídica de los administrados.

En la actualidad, como consecuencia de la subordinación legislativa a la que se encuentran sometidos los Municipios respecto a la Entidad Federativa respectiva, al no preverse en la mayoría de las legislaciones estatales los instrumentos esenciales de la Justicia Administrativa, existe una verdadera anarquía en la tutela de los administrados frente a los actos de la administración pública municipal, lo que será objeto de estudio en los apartados que a continuación se desarrollarán.

16. Fix-Zamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Ed. El Colegio Nacional. México 1986. Pág. 53.

17. Idem. Pág. 127.

EL PROCEDIMIENTO Y EL PROCESO ADMINISTRATIVO. Desde un punto de vista teórico, se distingue al procedimiento del proceso al señalarse que el primero es "el conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto"¹⁸, y en cuanto al segundo, que es "el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y --buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho a resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia"¹⁹. Podemos observar que la diferencia entre uno y otro radica en que la finalidad del procedimiento consiste en la realización genérica de un determinado acto, en tanto que para el proceso es la específica solución de una controversia.

En este orden de ideas, dentro del procedimiento administrativo se distinguen a los recursos administrativos, los que se definen como "un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, lo que se traduce en una resolución emitida por la autoridad responsable del acto o su superior jerárquico, y que tiene el carácter de acto administrativo"²⁰, los cuales, así como los actos de autoridad que se consideran reglados y los que se realizan en ejercicio de facultades discrecionales, se encuentran inmersos en el abandono legislativo local, y por ende en el ámbito municipal, salvo aislados intentos de regulación, v.gr. el Código Administrativo del Estado de Chihuahua, en los que se ha proyectado normar el procedimiento administrativo local, lo que ha provocado que los administrados constantemente se encuentren en estado de indefensión.

Para evitar lo anterior, independientemente que las Legislaturas estatales deben atender la solución de esa problemática en el ámbito de sus competencias, los Ayuntamientos, fungiendo como órganos legislativos municipales en los términos de la propuesta planteada en el primer inciso del presente capítulo, deben incorporar en sus respectivas leyes orgánicas municipales las disposiciones sobre administración pública indispensables para lograr la tutela de

18. Acosta Romero, Miguel. Op. cit. Pág. 456

19. Idem. Pág. 457.

20. Varios Autores. Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Homenaje a Gabino Fraga. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1972. Pág. 68.

Los administrados, lo que se logrará mediante la regulación uniforme de los re cursos administrativos, tanto en lo relativo a la uniformidad de los trámites como en las denominaciones.

Por su parte, el Proceso Contencioso Administrativo es un medio esencial para el logro de la justicia administrativa y que, al mismo tiempo, se encuentra en el descuido normativo, toda vez que en la actualidad solamente en algunas Entidades Federativas se han establecido tribunales especializados en materia administrativa, como es el caso de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados de Sonora, Hidalgo, Jalisco y Guanajuato, los que, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el artículo 104, fracción I, segundo párrafo, de nuestra Constitución Federal, conocen las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los Particulares.

Por ello, es necesario que se atiendan los asuntos contenciosos en materia administrativa que se presenten no sólo en el ámbito estatal, sino también en el municipal, lo que se podrá lograr mediante el establecimiento de Tribunales estatales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía y de competencia amplia, tanto en materia tributaria, como que conozcan también de los procesos que se planteen contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas municipales, siguiéndose como ejemplo la desconcentración regional contemplada para el Tribunal Fiscal de la Federación²¹, es decir, de acuerdo a la importancia y necesidades de los municipios que integran cada Entidad Federativa, los Tribunales Estatales de lo Contencioso Administrativo se conformarán por una Sala Estatal, cuyos magistrados sean designados por el Gobernador del Estado con la aprobación del Congreso Estatal, y con el número de Salas Municipales, integradas por magistrados designados por el Gobernador del Estado a propuesta del Presidente Municipal, con aprobación del Congreso Estatal y del Ayuntamiento, respectivamente, necesarios para conocer y decidir, bajo la fiscalización de la Sala Estatal, los conflictos y controversias entre la Administración Pública Municipal y los habitantes del propio Municipio.

21. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Arts. 21 y 22.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS. Un último aspecto en el rubro de la Justicia Administrativa es el relativo a la aplicación de sanciones administrativas, que conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Federal, únicamente pueden consistir en multa o arresto hasta por treinta y seis horas por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

En la actualidad en las leyes orgánicas municipales se contempla que el funcionario competente para aplicar las sanciones administrativas sea designado por el Ayuntamiento, denominándosele Delegado Municipal, como sucede en el Estado de Jalisco; Juez Calificador, en el Estado de Oaxaca; o Juez Auxiliar, en el Estado de Nuevo León.

En consideración al tipo de funciones que desarrollan dichos Jueces Calificadores, de Faltas Administrativas o Auxiliares, no pueden depender directamente del Presidente Municipal, titular del Poder Ejecutivo en ese ámbito, ni del Ayuntamiento, depositario de facultades legislativas; sino del Poder Judicial, que al no existir en la esfera municipal un órgano que tenga a su cargo su ejercicio, las designaciones deben competir al Tribunal Superior de Justicia de la Entidad Federativa correspondiente, conforme a las propuestas que hacen los Presidentes Municipales respectivos.

Los Jueces de Faltas Administrativas, independientemente de observar lo previsto en el citado artículo 21 Constitucional, deben respetar el derecho de audiencia consignado en el artículo 14 de la misma Carta Federal y la jurisprudencia aplicable a los asuntos de su competencia; así como las disposiciones procedimentales que deban expedir los Ayuntamientos con el objeto de garantizar la seguridad jurídica de los administrados frente a los gobiernos municipales.

C). LA JUSTICIA LABORAL.

En lo relativo a la aplicación en los municipios de las normas reglamentarias del artículo 123, Apartado A, de la Constitución Política Federal, es decir, aquellas que integran la Ley Federal del Trabajo, corresponde, conforme

a lo previsto en dicha ley, al Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y a las Juntas Especiales, competentes para conocer y resolver los conflictos de trabajo en todas las ramas y actividades de competencia federal; en las Juntas Locales de Conciliación, como instancia meramente conciliatoria y potestativa para las partes en conflicto; y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, a las que corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por el hecho que en nuestra Carta Magna solamente se determina la competencia exclusiva de las autoridades federales, y con la intención de promover una real conciliación de las partes en un procedimiento previo al proceso respectivo, mediante la intervención directa de las autoridades municipales que cuenten con las cualidades necesarias para evitar el carácter optativo que ha adoptado en la actualidad la función conciliatoria, es conveniente que en los Municipios funcionen las Juntas de Conciliación integradas con un representante del gobierno, designado por el Presidente Municipal con aprobación del Ayuntamiento; uno de los trabajadores, nombrado por la representación sindical mayoritaria; y otro de los patrones, designado por la representación patronal correspondiente.

Por lo que respecta a los conflictos que se susciten entre los servidores públicos de los municipios y los gobiernos municipales, en el último párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal se establece la facultad de las Legislaturas Locales para expedir las leyes que les regulen con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la misma Carta Federal y sus disposiciones reglamentarias.

En lo relativo a este último punto, en las Entidades Federativas se han establecido, a través de las Leyes de los Trabajadores al Servicio de los Municipios, los Tribunales Municipales de Conciliación y Arbitraje, integrados por tres árbitros: un representante de los trabajadores, otro nombrado por el Presidente Municipal y un tercero elegido por los dos anteriores con el carácter de presidente de la Junta, con lo que se permite la intervención municipal en

La solución de los conflictos laborales que directamente le incumben.

Por otra parte, es pertinente tener en cuenta que la situación de los municipios en México es muy compleja, toda vez que no se pueden comparar las relaciones de trabajo burocrático que se pueden presentar en el Municipio de Guadalajara con cualquiera de los existentes en Oaxaca, e inclusive entre los que se hallan en una misma Entidad Federativa, por las muy variantes condiciones sociales, económicas, étnicas, culturales y políticas entre unos y otros, motivo por el cual en las Leyes de Trabajo Burocrático que expidan los Congresos Estatales solamente se deben señalar los derechos y garantías mínimas que deben gozar los empleados municipales; determinándose que se reserva al Presidente Municipal, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente, el establecer las Condiciones Generales de Trabajo en las que se determinen los lineamientos específicos para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo que desarrollan los servidores públicos municipales.

3. DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO.

Este último aspecto de las funciones que realizan los gobiernos municipales, sin restar la importancia que tienen la legislativa y la judicial en el sostenimiento del Estado de Derecho, goza de gran trascendencia por ser "la actividad gubernamental enmarcada en el orden jurídico establecido, encaminada a la planeación, ejecución y control de las acciones e inversiones destinadas a lograr el desarrollo integral del Municipio, de acuerdo con la estrategia y objetivos del desarrollo integral del Estado y del País en su conjunto"²².

Conforme a lo previsto en el artículo 115, fracción I, párrafo 1º, de la Constitución Federal, la administración de cada Municipio corresponde al Ayuntamiento, sin que exista autoridad intermedia entre éste y el Gobierno de la Entidad Federativa respectiva. En relación a ello, de acuerdo a lo señalado con anterioridad en el presente trabajo, es conveniente que el titular de la Administración Pública sea el Presidente Municipal, con lo que se garantiza el

22. Varios Autores. El Municipio Mexicano. Op. cit. Pág. 229.

'señalado autocontrol del Poder y la organización gubernamental más apropiada - para la directa y expedita satisfacción de los intereses colectivos.

Es así como, a partir de las últimas reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, los Municipios tienen a su cargo, "con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, la prestación de los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera". De igual forma, los Municipios se encuentran facultados para "coordinarse o asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos".

Como se puede observar, el análisis de estas atribuciones requiere hacer una serie de consideraciones jurídicas, administrativas, económicas y fiscales para determinar la situación administrativa de los Municipios en México; lo que será objeto de estudio en los incisos subsecuentes.

A). SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

La prestación de los servicios públicos se ha considerado tradicionalmente como una de las funciones básicas que deben desarrollar los gobiernos municipales. Sin embargo, para efecto de proseguir con su análisis, resulta necesario establecer como punto de partida qué es un servicio público, toda vez que la fracción III del artículo 115 Constitucional únicamente los enuncia sin dejarlos.

En la teoría del Derecho Administrativo, se ha establecido que el servicio público es "una prestación de carácter técnico, que se otorga de una manera regular y continua para la satisfacción del orden público, por una organización pública. Es indispensable para que un servicio se considere público, que la Administración Pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, con el objeto de satisfacer intere -

ses generales"²³. De esta forma, los tratadistas del derecho público han establecido como principios básicos de los servicios públicos: el de adecuación, el de permanencia y el de igualdad. Un servicio público tiene que cumplir con el principio de adecuación, en función de la necesidad que se pretende satisfacer, es decir, un servicio público tiene que prestarse en forma adecuada en cantidad y calidad, atendiendo a la demanda que se pretende satisfacer; el de permanencia significa que el servicio se tiene que prestar en forma regular y continua; y en cuanto al de igualdad, no se debe discriminar a nadie del goce del servicio público, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos previamente en la ley para poder tener el carácter de usuario.

La actual fracción III del multicitado artículo 115 relaciona los servicios públicos mínimos que deben prestar los gobiernos municipales a sus comunidades; así como la facultad de éstos para coordinarse y asociarse entre sí o con el Gobierno de la Entidad Federativa respectiva para su mejor realización, de tal suerte que se establece un primer elemento normativo que debe servir de base jurídica para la prestación de los servicios públicos en los Municipios. Sin embargo, no hay que incurrir en apasionados triunfalismos ni en la ilusa creencia que con esta situación se reconoce la autonomía administrativa de los Municipios, puesto que la calificación de las condiciones territoriales, socioeconómicas y de la infraestructura administrativa y financiera de los gobiernos municipales, así como la determinación de la forma más eficaz para la prestación de los servicios públicos, corresponde, no a los propios gobiernos municipales, sino impositivamente, como ya vimos, a los Gobiernos Estatales a través de lo que dispongan las Legislaturas Locales, con lo que se incurre reiteradamente en la disfrazada subordinación de los Municipios a lo que se prevea por los Congresos Estatales.

Por ello, y teniendo presente las precarias condiciones territoriales, socioeconómicas y de infraestructura administrativa y financiera en que se hallan muchos municipios en México, se deben mantener las facultades constitucionales mínimas que pueden ejercer los Ejecutivos Municipales en materia de ser-

23. Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas. Ed. Porrúa, S.A. México 1965. Pág. 15.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79.

vicios públicos, empero, la decisión de coordinación o de suplencia, que por causas de interés público sea preferible el auxilio o la prestación directa de algunos por el Gobierno Estatal u otro Municipal, debe competir al propio Ayuntamiento, en su carácter de órgano legislativo, a propuesta del Presidente Municipal, con lo que efectivamente se dará cumplimiento al principio plasmado - en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, en lo relativo a la Libertad Municipal.

B). LA ACTIVIDAD FINANCIERA MUNICIPAL.

En el momento en que existe la vida colectiva organizada, surge la necesidad imperativa de atender los requerimientos de esa colectividad por un gobierno, el cual, para lograr ese fin que lleva implícito en su naturaleza, requiere de allegarse de los recursos económicos necesarios para sufragar los gastos que origina.

Es así como los Gobiernos Municipales, a efecto de proporcionar los servicios públicos que demandan sus poblaciones, necesitan obtener los ingresos - que financien su prestación, lo que se hace a través de la actividad impositiva, que en la actualidad se ejerce por las Legislaturas Locales, al obtener de los particulares el dinero o bienes que necesitan para dicho objetivo.

Para ese fin, en la Constitución Federal se señala, en la fracción IV - del artículo 115, que "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 estatales establezcan a su favor, y en todo caso:...", y a continuación se especifican los ingresos que les corresponde en forma exclusiva, mismos que a continuación se detallarán.

A). INGRESOS MUNICIPALES. En virtud de lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, los particulares están obligados a "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Esta

do y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Por disposición legal, los Municipios pueden obtener dos tipos de ingresos públicos: ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios son aquellos que en forma normal y regular disponen los Municipios para proveerse de los fondos que necesitan para realizar sus fines, de acuerdo a lo dispuesto por el Congreso Estatal; en tanto que los extraordinarios son los que se determinan específicamente para la ejecución de determinadas obras o con motivo de necesidades imprevistas que originan erogaciones extraordinarias, a cargo de los beneficiarios o interesados²⁴.

LOS IMPUESTOS. Se les define como "las prestaciones en dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos - aquellos individuos cuya situación coincida con el presupuesto que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal"²⁵.

En relación a los Municipios, de acuerdo al artículo 115 Constitucional; las legislaturas locales generalmente establecen impuestos en las siguientes materias:

1. Sobre la propiedad inmobiliaria.
2. Sobre el fraccionamiento y la división de la propiedad.
3. Por la consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria.
4. Por el cambio en el valor de los inmuebles.
5. Por tasas adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria.

24. Flores Zavala, Ernesto. Op. cit. Pág. 23.

25. Idem. Pág. 37.

6. En diversiones y espectáculos.
7. En remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos.
8. En anuncios, propaganda y publicidad comercial.
9. A vehículos que no consuman gasolina.
10. Por la posesión y explotación de carros fúnebres.
11. A juegos permitidos.

LOS DERECHOS. Los Derechos, según el artículo 2º, fracción 3a., del Código Fiscal de la Federación, son "las contribuciones establecidas por ley por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, así como el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público".

En los Municipios, generalmente se establecen los siguientes Derechos:

1. Por expedición de certificaciones.
2. Por legalizaciones.
3. Por expedición de constancias.
4. Por expedición de licencias, registros y refrendos diversos.
5. Por el otorgamiento de concesiones diversas.
6. Por rastros y servicios conexos.
7. Por construcciones.
8. Por la prestación de los servicios públicos que tenga a su cargo el gobierno municipal, que pueden ser: agua potable,-

alcantarillado, drenaje, alumbrado público, seguridad pública, registro civil, etcétera, como ya vimos con anterioridad.

9. Por ocupación de piso en mercados.
10. En concepto de cooperación, para la realización de obras públicas.
11. Por la expedición de copias certificadas del registro civil.
12. Por el otorgamiento de placas a causantes del impuesto sobre plazas y mercados.
13. Por la reposición de placas y licencias.
14. Por renta de corral.
15. Por el otorgamiento de permisos de ruta para explotar automóviles.
16. Por arrastre de vehículos.
17. Por registro e inspección de vehículos.
18. Por almacenaje de vehículos.
19. Por servicio de posta.

Pudiéndose establecer otros de acuerdo a las características económicas del Municipio de que se trate.

LOS PRODUCTOS. Según el artículo 3º, 2o. párrafo, del Código Fiscal de la Federación, Los Productos son "las contraprestaciones por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado".

En relación a este rubro fiscal, los Congresos Estatales establecen generalmente, en favor de los Municipios, los siguientes productos:

1. Por la enajenación, renta o explotación de bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio.
2. Por la venta o realización de bienes mostrencos (abandonados).
3. Por la venta de formas diversas para trámites administrativos
4. Por la ocupación y aprovechamiento de la vía pública y de - - otros bienes de uso común.
5. Por la venta de basura y abono derivado de los rastros y plantas urbanas de desperdicio sólido.
6. Por la inversión de capitales.
7. Por arrendamiento de espacios en los mercados y autorización para ocupar sitios en la vía pública.
8. Por el uso de cementerios municipales.
9. Por el uso del rastro municipal.
10. Por los demás actos productivos que realicen los gobiernos municipales, conforme a las disposiciones especiales que expida la Legislatura local o a los contratos que se celebren.

LOS APROVECHAMIENTOS. En el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación se establece que los aprovechamientos son "los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".

En cuanto a este tipo de ingresos, los Congresos Estatales determinan en favor de los Municipios, los siguientes:

1. Recargos. Son los pagos que hacen los contribuyentes como compensación a la autoridad fiscal por el retraso del cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
2. Multas. Son sanciones administrativas o fiscales que impone la autoridad por infracciones a las leyes o reglamentos municipales.
3. Intereses. Indemnización que el contribuyente cubre al fisco municipal como compensación de los plazos que le fueron otorgados para cubrir el crédito fiscal.
4. Gastos de ejecución. Cantidad que debe cubrir el contribuyente por concepto de gastos realizados por la autoridad fiscal municipal al cobrarle las contribuciones que omitió de pagar en su oportunidad.
5. Rezagos. Ingresos municipales cobrados por impuestos, derechos y productos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores, los que recaudarán de acuerdo con las leyes aplicables vigentes, y conforme a las cuales se hayan causado los créditos de que se trate.

LAS PARTICIPACIONES FEDERALES. Son ingresos que perciben los municipios por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal y de las Leyes Fiscales de las Entidades Federativas.

Mediante la Ley de Coordinación Fiscal, vigente a partir enero de 1980, se estableció la participación de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, de un porcentaje de los ingresos federales, además de las que corresponden de un fondo con recursos de los ingresos del petróleo; de las derivadas de los ingresos por impuestos al comercio exterior, que se otorga a los municipios donde se localiza la aduana; y el 90% del importe de las multas administrativas no fiscales.

En la misma Ley se establece que los Estados deben determinar la forma y porcentajes a cubrir a cada uno de los municipios, lo que atenta contra la proporcionalidad y equidad con que deben distribuirse las participaciones, incurriendo nuevamente en la dependencia municipal a lo que dispongan los gobiernos estatales, independientemente de la marcada desproporción en la distribución de recursos entre las administraciones de los Municipios y los Estados, y entre éstos y la Federación, lo que ocasiona que frecuentemente los municipios padezcan crisis financieras que les impiden realizar, con sus propios recursos, las obras, servicios públicos y prestaciones de seguridad social que demandan sus comunidades.

B). LA HACIENDA MUNICIPAL. Se entiende por Hacienda Pública Municipal "el conjunto de bienes que posee la entidad municipal en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo"²⁶.

En el apartado inmediato anterior se expusieron los ingresos que generalmente perciben los municipios, los que no bastan para satisfacer las necesidades que requieren sus poblaciones por las siguientes razones:

1. La falta de efectividad de un plan de desarrollo regional - que evite la concentración de la actividad económica en determinadas zonas, lo que origina que muchos municipios se vean privados de fuentes importantes de exacción fiscal.

2. El elevado costo para sostener muchas administraciones municipales como producto de la llamada "puéverización municipal"²⁷, es decir, la imposibilidad de que halla una infraestructura económica y administrativa en los municipios que no cuentan con la riqueza, extensión territorial y la población que faciliten su desarrollo. Baste el ejemplo que en la Entidad Federativa de Oaxaca, con una extensión territorial de 95,364 Km², se encuentre inte -

26. Flores Zavala, Ernesto. Op. cit. Pág. 20.

27. Varios Autores. El Desafío Mpal. Op. cit. Pág. 116.

grada por 570 municipios, en tanto que la Entidad Federativa de Baja California Sur, con una extensión territorial de 72,465 Km², se encuentre integrada por 3 municipios. A este respecto, es necesaria una reglamentación que reorganice coherentemente a las Entidades Federativas.

3. La falta de autonomía de la Hacienda Pública Municipal, que se origina, como ya vimos con anterioridad, en la actual incapacidad de los gobiernos municipales para determinar los ingresos necesarios para la realización de sus fines. Por ello, nuevamente se reitera la propuesta relativa a la reestructuración del gobierno municipal y al otorgamiento de facultades legislativas a los Ayuntamientos, con lo que se encontrarían en posibilidades de expedir las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos.

4. La ineficiencia de muchos funcionarios municipales que ocupan los cargos, la mayoría de las veces por razones meramente políticas, sin que cuenten con la vocación de servicio y el conocimiento de las carencias y posibilidades de desarrollo de la comunidad, necesarios para sanear la lamentable situación que afrontan gran parte de los municipios.

En vista de lo expuesto, y a efecto de evitar la duplicidad tributaria que se presenta en forma por demás frecuente, es necesario que se delimiten los ámbitos de competencia impositiva entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

Asimismo, se debe reformar el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional en el sentido que las participaciones federales se determinen; directa, proporcional y equitativamente, por la Federación, eliminándose la desproporcionalidad provocada por el libre albedrío de las Legislaturas locales.

COMENTARIOS CONCLUSIVOS

- I. El Municipio, doctrinalmente hablando, es un ente público en el que se conjugan elementos esenciales de naturaleza social, cultural, política y jurídica; se integra por los elementos: población, territorio, poder público y bien público temporal; y tiene por objeto, en el ámbito de competencia que le corresponde, el procurar el bienestar general.

- II. En nuestro sistema político el único ente Soberano es el Estado Mexicano, oficialmente denominado "Estados Unidos Mexicanos"; y las Entidades Federativas como los Municipios, en su nivel jerárquico respectivo, son autónomos.

- III. Si bien es cierto que la existencia jurídica del Municipio en México se sustenta en presupuestos sociales y culturales, también lo es el hecho, que en el devenir histórico de nuestra Nación, ha prevalecido el factor político como determinante para utilizarlo como instrumento de sostén del ambiguo y anacrónico sistema político mexicano.

- IV. A lo largo de la vida constitucional del Municipio, se ha lesionado invariablemente la autonomía que le debe corresponder, originada por el centralismo, que de una u otra forma, se ha manifestado en diversas maneras y modos en nuestro País.

- V. La actual posición en que se encuentran los Gobiernos Municipales en México es, en primer lugar, de un órgano de descentralización política a través del cual, en virtud de la oligarquía partidista dominante, se mantiene el control y el orden social, y en segundo lugar, como una especie de entidad, subordinada al Gobierno de la Entidad Federativa respectiva, en la que se delegan meras funciones administrativas, sin gozar de reales facultades de gobierno y decisión en los asuntos de gran trascendencia para la población.

VI. Si el propósito es dar efectivo cumplimiento al espíritu de nuestra - Carta Magna, en el sentido de reconocer y respetar la autonomía que de be corresponder a los Municipios, es necesario que primero se reestructure su Gobierno, pudiendo considerarse, en este sentido, las siguientes reformas a la fracción I del artículo 115 Constitucional:

- 1a. Determinación de que el Presidente Municipal es el titular del Poder Ejecutivo, en el ámbito municipal, que tiene a su cargo la Administración Pública del Municipio y de quien depende todo el aparato burocrático.
- 2a. Reorganización del Ayuntamiento, como órgano de representación ciudadana que tenga a su cargo el ejercicio de las funciones - legislativas, a pesar que muchas de ellas sean formalmente ad ministrativas, y sin que tenga intervención alguna en su funcionamiento el Presidente Municipal.

VII. Como resultado de lo anterior, el Ayuntamiento se le podrá facultar para fiscalizar la actuación de los servidores públicos y para expedir - los ordenamientos jurídicos; como lo pueden ser la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, su Reglamento Interior, etcétera, en forma autónoma y sin intervención de la Legislatura Estatal, salvo para efectos de vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones Federales y Estatales.

VIII. En cuanto a la actividad jurisdiccional, sin que exista el ánimo de - proponer infundadamente la intervención de las autoridades municipales, sino todo lo contrario, con la intención de que se acerque a bajo costo y se facilite la impartición de justicia en las poblaciones más dis tantes de las capitales estatales, sería conveniente que los Jueces Municipales se designen por el Tribunal Superior de Justicia de la Entidad Federativa, de acuerdo a la terna que envía el Ayuntamiento; el establecimiento de los indicados Organos Municipales de Conciliación Vecinal; la integración de Salas Municipales, dependientes del Tribunal de Lo Contencioso Administrativo, por magistrados designados por el Go

bernador del Estado, a propuesta del Presidente Municipal respectivo; la integración de Juntas de Conciliación Municipal por un representante del Gobierno, nombrado por el Presidente Municipal, con la aprobación del Ayuntamiento, y por los representantes de los trabajadores y de los patrones; y el promover que en todos los Municipios funcionen Tribunales Municipales de Conciliación y Arbitraje, integrados por un representante del Gobierno, designado por el Presidente Municipal, y por otros dos, uno nombrado por el sindicato respectivo y el segundo por los dos anteriores, funcionando cada uno de dichos órganos jurisdiccionales en la materia de su competencia.

- IX. Reiterando lo dicho por el Constituyente Heriberto Jara, se debe garantizar la libertad económica de los Municipios a efecto de que gocen de libertad política. Para tal efecto, es necesario que los Municipios disfruten realmente de autonomía hacendaria, con el propósito de que se encuentren en condiciones de prestar los servicios públicos que demanda su población.
- X. Se debe eliminar la creación anárquica de Municipios, evitando el fenómeno de la llamada pulverización municipal. Asimismo, no se debe dejar la ilimitada facultad de los Congresos Estatales para suspender o declarar desaparecidos Ayuntamientos, a pesar que se declare por las dos terceras partes de sus integrantes y conforme a lo dispuesto en la ley que ese mismo órgano legislativo expida, puesto que ello hace nugatoria la autonomía municipal.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, - S.A. México 1984.
- Eurgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, S.A. México 1983.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*. Ed. Ancafo, S.A. Tomos I, XX, XXII y XXIV. Buenos Aires 1976.
- Cámara de Diputados. *XLVI Legislatura del H. Congreso de la Unión. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VIII*. - México 1967.
- Colln, Mario. *El Municipio Libre*. Fondo de Cultura Económica. México 1980.
- Chinoy, Ely. *La Sociedad*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1980.
- Fix-Zamudio, Héctor. *La Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. - Ed. El Colegio Nacional. México 1983.
- Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Ed. Porrúa, - S.A. México 1985.
- Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México - 1942.
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Ed. U.N.A.M. México - 1949.
- Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal en México*. - Instituto Nacional de Administración Pública. México 1987.
- Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Pax. México 1983.
- Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*. Ed. U.N.A.M. México 1979.
- Ochoa Campos, Heisés. *La Reforma Municipal*. Ed. Porrúa, S.A. México 1985.
- Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa, S.A. México 1982.
- Recádens Siches, Luis. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. Ed. Porrúa, - S.A. México 1986.
- Recádens Siches, Luis. *Tratado General de Sociología*. Ed. Porrúa, S.A. México - 1958.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. Ed. Porrúa, S.A. México - 1927.

- Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Ed. Porrúa, S.A. México 1984.
- Rojina Villegas, Rafael. *Teoría General del Estado*. México 1968.
- Rulz Massieu, José Francisco y Diego Valades. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, S.A. México 1983.
- Senior, Alberto F. *Sociología*. Ed. Francisco Méndez Otco. México 1983.
- Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. Ed. Instituto Mexicano de Cultura. Tomo I. México 1971.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1987*. Ed. Porrúa, S. A. México 1987.
- Ugarte Cortés, Juan. *La Reforma Municipal*. Ed. Porrúa, S.A. México 1985.
- Varios Autores. *El Desafío Municipal*. Centro Nacional de Estudios Municipales. México 1985.
- Varios Autores. *El Municipio Mexicano*. Centro Nacional de Estudios Municipales México 1985.
- Varios Autores. *Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a Gabino - Fraga*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1972.
- Varios Autores. *Historia General de México*. Ed. Colegio de México. Tomos I, II y III. México 1977.
- Varios Autores. *La Reforma Municipal en la Constitución*. Ed. Porrúa, S.A. México 1986.
- Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Porrúa, S.A. México 1986.

PUBLICACIONES

- El Gobierno Mexicano*. Presidencia de la República. Número 32. México 1985.
- Estudios Municipales*. Centro Nacional de Estudios Municipales. Número 1. Enero febrero. México 1985.
- Estudios Municipales*. Centro Nacional de Estudios Municipales. Número 15. Mayo junio. México 1987.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Edición del Instituto Nacional de Administración Pública. Octubre-marzo. México 1984.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Edición del Instituto Nacional de Administración Pública. Abril-septiembre. México = 1986.

LEGISLACION

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

Constitución Política del Estado de Campeche.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Constitución Política del Estado de México.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Nuevo León.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California Sur.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

EL MUNICIPIO EN MEXICO

INSTRUMENTO JURIDICO DE DESCENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA

I N D I C E

INTRODUCCION.....	III
I. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO.....	1
1. Analisis ontológico.....	1
A). Como ente social.....	2
B). Como ente cultural.....	4
C). Como ente político.....	6
D). Como ente jurídico.....	7
2. Analisis teleológico.....	10
3. Elementos y concepto de Municipio.....	12
A). La población.....	13
B). El territorio.....	14
C). El poder público.....	16
D). El bien público temporal.....	17
4. Conceptos relativos a la actuación del poder público.....	19
A). Política y gobierno.....	20
B). Ejercicio del poder público.....	21
C). Soberanía, autonomía y libertad política.....	23
II. EVOLUCION HISTORICO-JURIDICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.....	26
1. Epoca Prehispánica.....	26
2. El Virreinato.....	28
3. México Independiente.....	32
A). Antecedentes.....	32
- Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.....	33
- Constitución de Apatzingán.....	34
- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.....	34
- Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.....	35
- Acta Constitutiva de la Nación Mexicana.....	36

B).	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	36
C).	Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1835.....	37
D).	Bases Constitucionales de 1836.....	38
E).	Leyes Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	40
F).	Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.....	40
G).	Constitución Política de la República Mexicana de 1857.....	41
H).	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	43
-	Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1925.....	48
-	Reforma y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933.....	48
-	Adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947.....	49
-	Adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.....	49
-	Adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.....	50
-	Reforma y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.....	50

III.	SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.....	58
1.	Desde el punto de vista legislativo.....	60
A).	El Ayuntamiento como órgano legislativo.....	60
-	El Bando de Policía y Buen Gobierno.....	61
-	Reglamentos Municipales.....	62
B).	Repercusiones de las facultades del Congreso Estatal en la Libertad municipal.....	63
2.	Desde el punto de vista judicial.....	69
A).	Los Jueces Municipales.....	69
B).	La Justicia Administrativa.....	71
-	El Procedimiento y el Proceso Administrativo.....	72
-	Sanciones Administrativas.....	74
C).	La Justicia Laboral.....	74
3.	Desde el punto de vista administrativo.....	76
A).	Servicios Públicos Municipales.....	77

B1. <i>La actividad financiera municipal</i>	79
- <i>Ingresos municipales</i>	79
- <i>La Hacienda Municipal</i>	85
COMENTARIOS CONCLUSIVOS.....	87
BIBLIOGRAFIA.....	90