



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN U. N. A. M.

PERSPECTIVA DEL MUNICIPIO COMO BASE JURIDICA DEL ESTADO.

TESIS

Número de cuenta 7519018-7
Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

MIGUEL ATANACIO MARTINEZ VELAZQUEZ

N-0028539



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres:
Gilberto Martínez y
Reyna Velázquez,
a quienes debo lo que soy
con todo mi amor y gratitud.

A mi esposa e hija
Rosa Y Arely
Con mi cariño de siempre.

A mis hermanos:
Miner,
Bertha,
Lulú,
Ana, y
Gil.

A la memoria de un gran hombre
que tuvo siempre toda mi admira-
ción y respeto:

mi abuelo:
Sr. Antonio Velázquez.

A mis familiares.

A mis maestros.

A mis compañeros.

A mis amigos.

INDICE

Pág.

INTRODUCCION.....	III
-------------------	-----

CAPITULO I

<u>ORIGEN JURIDICO DEL MUNICIPIO.</u>	1
---------------------------------------	---

1.- CONCEPTO NORMATIVO DEL MUNICIPIO.....	4
2.- EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN LA FORMACION DEL ESTADO....	8
3.- UBICACION DEL MUNICIPIO DENTRO DE LA TEORIA DEL ESTADO.	12

CAPITULO II

<u>EVOLUCION HISTORICA Y JURIDICA DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL.</u>	
--	--

1.- ANTECEDENTES.....	18
2.- PROYECTO DE VENUSTIANO CARRANZA.....	24
3.- DEBATES CONSTITUCIONALES.....	26
4.- REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.....	32

CAPITULO III

<u>ORGANIZACION MUNICIPAL.</u>	42
--------------------------------	----

1.- ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO.....	42
2.- ORGANOS MUNICIPALES.....	46
3.- AUTORIDADES MUNICIPALES.....	46

CAPITULO IV

<u>PROBLEMATICA ACTUAL DE MUNICIPIO.</u>	49
--	----

1.- EL ASPECTO ECONOMICO DEL MUNICIPIO.....	51
---	----

M-0028539

2.- FENOMENO DEMOGRAFICO.....	58
3.- LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.....	69
4.- EL MUNICIPIO EN LAS LEGISLACIONES ESTATALES.....	72
CONCLUSIONES.....	78
BIBLIOGRAFIA.....	84

I N T R O D U C C I O N

El municipio como base jurídica del Estado es un tema poco estudiado a pesar de que sabemos la importancia de municipio que nace natural y espontáneamente como necesidad humana, es así que en el transcurso de todo el trabajo daremos a conocer al municipio y como tiene relaciones jurídicas, sociales con el Estado, su aspecto histórico su organización y los problemas principales del mismo.

El municipio se vé obstaculizado en su desarrollo por una serie de factores sociales, económicos políticos y jurídicos, siendo la base de la democracia que el constituyente quiso plasmar. Por lo que el Artículo 115 constitucional adolece de defectos sustanciales y encierra contradicciones que han terminado por aumentar el fracaso del régimen municipal, pues no establece lineamientos específicos para garantizar la libertad económica y no determina constitucionalmente los impuestos municipales, ni fija criterios definidos para que las legislaturas locales los determinen, escamoteando así la base económica.

Así pues espero que este trabajo sirva de base y guía a personas estudiosas del Derecho municipal y principalmente a las autoridades municipales que en la mayoría de los casos desconocen sus facultades, sus obligaciones - -

y las responsabilidades, pues por regla general el municipio mexicano carece de personal preparado y su extracción es eminentemente electoral sin que el factor predominante sea la capacidad, como ejemplo, tenemos del Estado de México que es uno de los Estados que más atención ha concedido a la capacitación de los cuadros municipales y sin embargo el índice de profesionalidad es el siguiente: Presidentes Municipales con profesión 15%, síndicos 7% y jueces menores municipales 5%.

En consecuencia, ya que al municipio no se le ha dedicado el estudio necesario puesto que en la actualidad son muy pocas las obras que tratan de éste, pasaremos a estudiarlo y a analizarlo.

En el Primer Capítulo hago referencia al origen jurídico del municipio, cuestión indispensable para tener fundamentos legales y normativos del nacimiento del municipio su evolución y la ubicación del mismo dentro del estado.

En el Segundo Capítulo, el cual trata de la evolución histórica y jurídica del artículo 115 constitucional resaltando la importancia del propio artículo hasta llegar a las reformas recientes correspondientes a las reformas publicadas en el diario oficial de la federación el 3-de febrero de 1983, y realizada por el actual presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

En el Tercer Capítulo, en forma rápida y concisa se habló de la organización municipal, que incluye las atribuciones, sus órganos y autoridades del municipio, siempre basados en los fundamentos jurídicos y legales, que dieron origen al mismo y haciendo referencia al propio Estado.

Por último en el Capítulo Cuarto, se refiere a los principales problemas del municipio, señalados con los elementos que forman el Estado. Concluyendo y haciendo observaciones de algunos de los problemas jurídicos y vigentes que tiene el municipio en la actualidad.

CAPITULO I

ORIGEN JURIDICO DEL MUNICIPIO.

- 1.- CONCEPTO NORMATIVO DEL MUNICIPIO.
- 2.- EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN LA FORMACION DEL ES
TADO.
- 3.- UBICACION DEL MUNICIPIO DENTRO DE LA TEORIA --
DEL ESTADO.

CAPITULO I
ORIGEN JURIDICO DEL MUNICIPIO.

El hombre como animal racional que es tiene -- como finalidad su perfeccionamiento moral, intelectual y material pero no puede alimentarlo en forma aislada o individual por ello se une a los demás de su especie.

El hombre alcanza su superación viviendo en comunidad pues para alcanzar el bien común necesita de sus semejantes que unidos buscan el bienestar político, social, cultural y económico, por ejemplo, el alimento, vestido, vivienda educación e información.

Con lo anterior damos a entender que el sujeto y el fin de todas las instituciones sociales es la persona humana, la familia y la comunidad política responden inmediatamente a la naturaleza del hombre.

Sabemos que el hombre por naturaleza es eminentemente social Aristóteles dice:

"El hombre es zoo-politikón, un animal político, el hombre solo puede escapar de la sociedad siendo Dios o bestia, el lenguaje solo se da en la sociedad, el derecho solo se da igualmente en las comunidades humanas, la guerra es también una bárbara expresión. El hombre se torna humano solo -- cuando vive en sociedad aislado -

el hombre no llegaría a adquirir el lenguaje ni la sonrisa ni la religión ni el sentido de justicia ni la posición erguida". (1)

Igualmente sabemos que el individuo aislado - no puede satisfacer sus necesidades y aspiraciones de una manera particular es por ello, que encuadra dentro de la familia, siendo la familia la primera agrupación formada por el hombre y la cédula de la sociedad.

En un principio la familia estaba integrada - por un número de miembros mayor aún que el que integra actualmente una familia en sentido amplio porque incluía a los - -- clientes y a los esclavos, tan extensa era que formaba una economía familiar, pero al pasar el tiempo la organización interna de la familia se transformó en una sociedad más basta - que tenía a sus jefes y dioses en común, pasando a formar lo que se ha denominado con el nombre de tribu que no era otra - cosa que un conjunto de familias seminómadas, por lo común -- del mismo origen que obedecen a un jefe. La asociación de varias tribus da lugar al nacimiento de la Ciudad, siendo la -- Ciudad por lo tanto una sociedad humana producto del tiempo y forma y símbolo de las relaciones sociales elevadas, es el a-

1 López Rosado, Diego
PROBLEMAS ECONÓMICOS DE MEXICO
4a. edición
Editorial U.N.A.M., Textos universitarios
México, 1975
Pag. 58

siento del templo, del mercado y del lugar en que se imparte-
justicia y se instruye. a pesar de esto la familia no satisfi-
ce todas las necesidades materiales del hombre por lo que am-
plía natural y espontáneamente su círculo social, esto es que
el roce social entre los individuos crea sistemas que dan lu-
gar a las organizaciones jurídicas y políticas cuyo fin es la
satisfacción de las necesidades no ya la de un individuo sino
de la colectividad que compone a la sociedad.

Esta ampliación del círculo familiar consiste
en la unión y organización de varias familias en una área geo-
gráfica determinada dando lugar a lo que se conoce con el nom-
bre de municipio. Así vemos, que el origen del municipio es-
ta íntimamente ligado a uno de los rasgos esenciales del ser-
humano que es el de la convivencia siendo la realidad que el-
hombre desde que nace hasta que muere siempre esta inmerso en-
grupos sociales diferentes sin los cuales no podría satisfa-
cer sus complejas necesidades.

Por todo lo anterior deducimos que la familia
es anterior al Estado y por ello tiene derechos que el Estado
no solo debe reconocer, sino defender como son las costumbres,
tradiciones y culturas que la forman y que a su vez forman el
municipio y el Estado.

A raíz de esto han surgido diferentes teorías
para explicar el origen del municipio.

Giner y Calderón sostienen:

" El municipio se forma por --
la atracción de un centro ideal --
de fuerzas que ejerce sobre un --
cierto número de familias las cua
les se agrupan gradualmente en --
torno a este centro común y se --
constituyen en organos representa
tivos suyos ".

" Emilio Durkleim considera --
que el municipio surge por la mul
tiplicación de las relaciones so-
ciales entre los componentes de -
la comunidad conforme aumenta la-
producción según este tratadista-
se incrementa asimismo las necesi
dades y aparecen otras que no ex-
sistían, es decir la aparición de
necesidades van construyendo el -
municipio ". (2)

A mi modo de ver, considero que la entidad mu
nicipal es una comunidad que ha brotado natural y espontánea-
mente, que preexiste y subsiste en sus miembros y que por en-
de requiere de un trato respetuoso y un reconocimiento como -
tal:

1.- CONCEPTO NORMATIVO DEL MUNICIPIO:

El concepto de municipio en su forma jurídica
y normativa se puede formar bajo dos puntos de vista que se--
gún su naturaleza y origen puede ser tesis sociológica y la -

2 Ochoa Campos, Moisés
LA REFORMA MUNICIPAL
9a. Edición
Editorial Porrúa
México, D.F. 1968
Pág. 22

tesis legalista. La primera considera al municipio como una realidad natural impuesta por las necesidades producidas por la convivencia de varias familias en un determinado territorio y la segunda que concibe al municipio como una creación de derecho al que debe su personalidad y demás rasgos característicos que le son propios:

Francisco de la Garza señala:

" El municipio es una comunidad natural establecida en determinado territorio que con personalidad jurídica definida tiene como fin satisfacer las necesidades impuestas por la convivencia de varias familias en el territorio de que se trate " (3)

Por nuestro modo de ver esta definición es la mejor lograda de todas.

Gabino Fraga menciona:

" El municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinado ".(4)

3 Serra Rojas, Andrés
DERECHO ADMINISTRATIVO
2a. Edición
Edictorial Porrúa
México, D.F., 1961
Pág. 47

4 Ibid, Pág. 48

Para el maestro Ochoa Campos:

" El municipio es una forma social por excelencia la forma de agrupación local derivada del plan, de la tribu; agrupación de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria ". (5)

Aquí se señala que el municipio el primer grado se alcanza de una manera natural como asociación domiciliaria pasando después a ser un municipio político cuando institucionaliza sus fines propios y específicos.

En síntesis podemos decir que la teoría sociológica considera al municipio como una comunidad humana natural que surge espontáneamente a causa de la sociabilidad del hombre, como la unidad política primordial que preexiste y -- subsiste a sus integrantes, que tiene como propósito la satisfacción de las necesidades producto de la convivencia misma -- que por lo dicho, el estado debe limitarse a reconocer y respetar sus fines. La teoría legalista dice que el municipio -- es una creación de la Ley, esto es, que no existe en tanto -- una norma jurídica no lo constituya y reciba de ella su personalidad y características. Para los que sostienen esta teoría la entidad municipal es una mera circunscripción territo-

5 Cfr. Ochoa Campos, Moisés
Op. Cit., Pág. 22

rial de limitados fines administrativos o sea un simple auxiliar de la maquinaria estatal.

Mi punto de vista es que el origen del municipio surge como un grupo social natural y espontáneamente como producto de la característica social del ser humano, grupo social que incluso procede en el orden del tiempo al propio estado, así éste no puede crear lo que ya existe.

Concluyendo que cualquier definición que sobre el municipio se intente debe contener los siguientes elementos:

- 1.- Una comunidad natural cuyos miembros se encuentran unidos fundamentalmente en familias.
- 2.- Un territorio donde se asienta esa comunidad.
- 3.- Un conjunto de órganos políticos que asumen la tarea de satisfacer necesidades que genera la convivencia de las familias.
- 4.- Una personalidad jurídica política.

Por lo que nuestra definición es: El municipio es una comunidad natural integrada fundamentalmente por familias, que conviven en un determinado territorio, que para la satisfacción de las necesidades derivadas de dicha convivencia se dan sus propios órganos de gobierno y que goza por su naturaleza de una personalidad jurídica-política propia.

El municipio como base de la democracia se convierte así en un complemento del régimen democrático afirmandolo,

vigorizándolo, permitiendo la filtración del mismo en el cuerpo nacional, sus virtudes de auténtico instrumento del progreso económico, político y social. El municipio es entonces la base de la organización estatal.

2.- EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN LA FORMACION DEL ESTADO:

Los conglomerados grupos e instituciones sociales se encuentran formados por hombres quienes tienden al desarrollo de su personalidad y solo en grupo pueden lograrlo. Pero ahora nos referimos a una comunidad formada por esas personas que tienen semejanzas y relaciones a una sociedad llamada estado.

Es decir, para multiplicarse y poblarse los municipios se establecieron entre ellos relaciones de vecindad, generando nuevas necesidades y rebasando la competencia del municipio. Esta comunidad de individuos en su interior tenía más exigencias por lo que el municipio se vio imposibilitado de dar soluciones viables a tales reclamos; la solución a esas necesidades empezó a corresponder a una comunidad diferente en cuanto a su estructura y propósitos. En esta situación nace espontánea y naturalmente la comunidad total y perfecta por autonomía: El estado.

De acuerdo con Richard:

" Las comunidades tienen fines diferenciados, lo que quiere decir, llevada esta idea al campo que nos ocupa que el municipio en su carácter de comunidad sobrevive al estado igual que la familia subsiste dentro del municipio. La familia, el municipio y el estado constituyen tres niveles lógicos-debidamente interrelacionado e integrados con fines perfectamente deslindados ".(6)

Así vemos que en sus relaciones estas tres comunidades o grupos sociales se encuentra coordinadas y gerarquisadas para un objeto que le es propio, es decir, el bien común de sus miembros. Como municipio se ve impedido para resolver sus necesidades y por lo tanto el bien común se auxilia del estado.

Haciendo hincapié de que el municipio en ningún momento coincidió con el estado, o sea que el municipio nunca fue estado, pues sus fines están bien diferenciados.

A pesar de esto Rennard plantea un problema que consiste en lo siguiente:

" Si bien el municipio existe dentro del estado como comunidad -

6 De la Garza, Sergio Francisco
EL MUNICIPIO
3a. edición
Editorial Ius
México, D.F. 1947
Pág. 57

intermedia ¿ cuál de estas comunidades apareció primero? . Así surgen sostenedores de que el estado vió nacer a los municipios, es decir de que éstos fueron posteriores a él, manifiesta a su favor -- que si estos hubieran precedido a aquel en un momento dado hubieran co-incidido o sea que el municipio habría sido estado ".(7)

Y así para otros, la comunidad es anterior al estado y su origen se remonta a cuando la familia al crecer y unirse a otras genera la comunidad política básica: El municipio; de la misma manera llegado el momento varios municipios se vieron conviviendo en un mismo territorio y entonces nació el Estado. El problema se resuelve si se revisan los orígenes y objetivos de ambas corporaciones, toda vez que el municipio resulta de la extensión espontánea de la familia, el estado aparece como una extensión espontánea y natural de municipio, por lo tanto el estado es una asociación natural.

Por último decimos que el municipio es previo al estado, puesto que para el nacimiento del estado no fue necesario un solo municipio sino un gran número de ellos, lo que en sus relaciones de continuidad y por su función produjo el fenómeno estatal.

Por todo lo anterior, es necesario estudiar los elementos del municipio en la formación del estado. Ya -

7 Jellinek, George
TEORIA GENERAL DEL ESTADO
 1a. edición
 Editorial albatros
 Buenos Aires, 1970, Pág. 57

que al estudiar la estructura del municipio por la semejanza - con el estado lo hacemos de la manera de como se estudia el Es tado sin igualar el municipio y el estado.

Los elementos según la doctrina del estado son: población, territorio, gobierno, sistema jurídico y soberanía- entendiendo por soberanía en el estudio de municipio su autono mía.

POBLACION.- Es un elemento de la asociación -- estatística y todo municipio lógicamente posee una población sin embargo no se ha definido cual es el promedio o número de habi tantes con el que debe contar el municipio para considerarlo - como tal.

Ya vimos, como surge el estado y consideramos - de gran importancia al factor humano, así vemos que la forma - desdoblada de comunidades con un carácter de asociaciones jus tamente con el nombre de estado principia con el asentamiento - de los hombres en un suelo, es decir, cuando se vuelven seden tarios y forman grupos sociales complejos manifestandose el mu nicipio primitivo, por lo que decimos, asimismo que un muni cipio lo mismo que el estado es una unidad de asociación consti- tuida por hombres.

TERRITORIO.- La palabra territorio encuentra -- significación y sentido gracias a los individuos que lo moran- y habitan y así señala Jellinek:

" Sin sujetos humanos no hay te rritorios, sino solo partes de la- superficie terrestre. Esto es que la primera condición natural con- siste en que esa parte de la super

ficie terrestre entendiendo por -
tal una capa de varios kilómetros
formada por la zona sólida, el o-
céano y la atmósfera, solo intere-
sa en cuanto espacio habitado por
el hombre ".(8)

La palabra territorio solo puede conceptuarse cuando grupos humanos naturales transforman su sistema de vida nómada en sedentaria. La vida en forma sedentaria tiene gran importancia en el estudio del municipio, pues este es un presupuesto sine-qua-non en el origen del municipio.

El municipio es entonces una comunidad territorial y este dato de territorialidad es uno de los elementos también esenciales del municipio y lógicamente del estado.

El municipio para considerarse como tal, tomando en cuenta su territorio, puede tener una extensión tal, que puedan sus habitantes y sus hombres satisfacer sus más elementales necesidades. Por todo lo anterior decimos que el territorio municipal es un espacio geográfico o superficie terrestre sobre el que se sientan las familias, comunidades y grupos que forman una comunidad municipal.

GOBIERNO.- La familia no puede satisfacer las múltiples y variadas necesidades de sus elementos, surgen así de esa convivencia necesidades cuya resolución afecta a la colectividad por entero y ante los cuales, familia e individuo se encuentran impotentes. Así se hace necesario que el grupo social se organice y elijan los órganos responsables que vigilen sus intereses, que realicen obras necesarias, que enoblez

can los valores, en fin que velen por la seguridad y felicidad de la comunidad administrándolos, organizándolos y protegiéndolos.

La organización siempre ha sido diferente a través de la historia, debido a su individualismo de los grupos municipales y sus necesidades que no han sido las mismas sino que han variado y seguirán variando además de que cada lugar es diferente en cuanto a su clima, geografía y raza y por lo mismo varían sus necesidades pero a pesar de esto vemos la necesidad colectiva de formar y organizar sus propios gobiernos por lo que consideramos que el municipio es la manifestación social y política de seres humanos que conviven en sociedad en un determinado territorio con su forma de gobierno particular, es algo que vive, que palpita y que trasciende, por lo que reclama reconocimiento de sus deberes y derechos.

3.- UBICACION DEL MUNICIPIO DENTRO DE LA TEORIA DEL ESTADO:

Cuando tratamos de los elementos del municipio en la formación del estado vimos las causa o causas que originan que el estado y el municipio entablen relaciones constantes, estrechas y vigorosas, es más ha sido demostrado que el municipio es una entidad con vida propia que surge espontáneamente y cuya existencia por tanto no deriva de la voluntad del estado, antes bien, es previo a éste.

En atención a su naturaleza territorial el municipio se encuentra localizado dentro del territorio del esta

do, por lo tanto las relaciones que existen entre estas dos entidades son naturales, necesarias e inevitables y no podría ser de otra manera, pues ya dijimos anteriormente el territorio del estado es al mismo tiempo territorio de sus municipios y así es un hecho que en la actualidad no se pueda hablar del concepto de municipio sin hacer referencia a esa comunidad territorial y más amplia de la cual aquel es parte y que jurídicamente toma el nombre de estado.

En cuanto a la población cabe señalar, que -- siendo elemento del estado, lo es también del municipio pues -- asume finalidades sociales como grupo, incluyendo la auto defensa del mismo.

Por lo expresado anteriormente resulta fácil -- comprender la causa que origina aquel estado y el municipio -- entablen relaciones constantes, estrechas y vigorosas.

En cuanto al gobierno del municipio decimos -- que al derecho le corresponde reconocer su existencia y dotar -- lo de una atmósfera de acción que corresponda a su naturaleza -- misma a fin de que pueda cumplir con sus objetivos fundamenta -- les. Sin embargo vemos que en la práctica política y adminis -- trativa se niega su carácter político, ya aprovechándose de -- sus funciones al grado de descentralizarlo y arrebatándole el -- manejo de su hacienda y sujetándolo a controles y fiscaliza -- ciones.

La entidad municipal como comunidad política -- viva se ha enfocado al bien común de sus pobladores, lo mismo -- el estado, ya que su fin consiste esencialmente en la gestión

del bien supremo de la comunidad en un círculo social más amplio que el municipio, cabe hacer notar lo que menciona - - - Francisco de la Garza al respecto:

" Así el estado es una estructura social, que alberga dentro de sí otras agrupaciones sociales de grado inferior, como lo es la familia, las sociedades civiles y mercantiles, las universidades, los sindicatos, etc., no colocándose sobre ellas como una superestructura sino complementándolas sin destruirlas ni absorberlas ".(9)

Este fin del estado como ente cultural es como de toda institución humana el bien común traducido en una necesidad de orden y de paz, necesidad de coordinación y ayuda y eventualmente de suplencia de actividades llevadas.

Por lo que deducimos y hacemos nuestra la idea de Porrúa Pérez cuando nos habla del bien común:

" El bien público que debe realizar el estado consisten en establecer el conjuntos de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de la familia de la agrupación profesional del municipio y de la comunidad internacional y -- así Yacques Maritan precisa con -- claridad el alcance del contenido del bien común derivando su pensamiento de la doctrina tomista que se integra a base del conjunto de bienes o servicios de utilidades públicas o de interés nacional -- (camiones, puertos, escuelas etc.)

las buenas finanzas del estado, su poderío militar, y conjunto de leyes, costumbres, instituciones, recuerdos históricos, culturales et-cétera ". (10)

El municipio en virtud de la situación que -- guarda dentro del estado debe participar necesariamente en el logro del fin nacional. En efecto el estado y el municipio - en su carácter de comunidades tienen fines diferenciados, éstos no se oponen entre sí; sino al contrario persiguen el bien estar de sus integrantes de distinto modo y en diferente nivel.

El municipio ésta ubicado orgánicamente en -- las estructuras del estado, debe entonces participar también en su gobierno y administración.

Conforme a esta separación de funciones De la Garza divide los fines del municipio en dos clases:

- " a).- Aquellos estrictamente lo cales derivados de su condición de comunidad político-territorial.
- b).- Aquellos que probocan su situa de pieza de mecanismo estatal ".(11)

Denomina a los primeros propios, o sea a los que pugnan por la satisfacción de las necesidades vecinales y a los segundos delegados, ya que consisten en la colaboración que el municipio presta al estado en la realización de sus fi

10 Porrúa Pérez. Francisco
TEORIA GENERAL DEL ESTADO
3a. edición
Editorial Porrúa
México, D. F. 1975 , Pág. 10

11 Cfr. De la Garza, Francisco Sergio
Op. Cit., Pág. 53

nes. Para este autor los fines propios de ningún modo deben superditados a los delegados.

El fin propio se resume en la satisfacción de la necesidades de la ciudad, que pueden concretarse en las necesidades de la comunidad y seguridad.

El fin delegado consiste en la ayuda que el - municipio presta al estado para la realización de los fines - de éste. La ayuda al estado debe ser tal que no absorba la - actividad de município por perjuicio del fin propio.

CAPITULO II

EVOLUCION HISTORICA Y JURIDICA DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL.

-
- 1.- ANTECEDENTES.
 - 2.- PROYECTO DE VENUSTIANO CARRANZA.
 - 3.- DEBATES CONSTITUCIONALES.
 - 4.- REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

CAPITULO II

EVOLUCION HISTORICA Y JURIDICA DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL.

Hay que apuntar que el municipio se dió a ---
través de la conquista como una institución política en la --
que se creó primero el instrumento jurídico, que fue el ayun-
tamiento, posteriormente se tendió a establecer los lazos de-
vecindad necesarios.

Durante la dominación española en México, --
los ayuntamientos representaron la única muestra de gobierno-
de los pueblos, aún cuando la participación de los gobernados
fue en verdad reducidísima, pues solo el alcalde ordinario lo
era por elección popular, por lo menos teóricamente.

En un principio los cargos municipales eran -
adquiridos mediante elección popular, lamentablemente con pos-
terioridad la adjudicación de los oficios municipales se efec-
tuó mediante subastas públicas, haciéndose en forma perpetua-
e irrenunciable, lo que motivó que calleran, así se vé en los
apuntes siguientes:

" Los cabildos municipales en ma-
nos de verdaderas oligarquias fami-
liares obtenían algún beneficio compen-
satorio por un precio pagado más --
que la defensa de los intereses de-
la colectividad ciudadana a la cual
según representando de derecho pe-
ro no de hecho ".(12)

12 Muñoz, Virgilio y Massieu Ruíz, Mario
ELEMENTOS JURIDICO HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO
1a. edición
Editorial U.N.A.M.
México, D. F. 1979
Pág. 34

Además de la posibilidad de comprar los cargos municipales, éstos se obtenían mediante concesiones de la corona a vecinos honorables o como premio a servicios prestados, - tan es así que el rey a menudo acostumbraba a premiar a artesanos por sus servicios concediéndoles durante su vida uno o varios cargos de regidores los cuales vendían a los interesados. Cuando el valor de los cargos del cabildo subió, la segunda mitad del siglo XVI con el aumento de la población y la prosperidad de las ciudades americanas le convenía a la administración de la corona dirigir la venta de éstos cargos.

Los funcionarios principales eran los regidores, el más importante era el alcalde ordinario, electo entre los mencionados; también en el alférez encargado de conducir la bandera de los días festivos. Había además el alcalde mayor o corregidor, un procurador o síndico y el escribano. Los cargos vendibles eran los de regidores, ya que los de alcaldes estaban excluidos del sistema de la compra-venta.

1.- ANTECEDENTES:

El primer ayuntamiento fundado en México como es de todos sabido fue el de la Villa Rica de Veracruz que otorgó a Hernán Cortés el nombre de Rey de España los títulos de capitán, general y justicia mayor de la Villa el 22 de abril de 1519.

" Con este acto Cortés se deslignó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez. Es necesario

sario hacer notar la importancia -- que desde su origen tuvo el municipio de este país, dado que la circunstancia de que Hernán Cortés, para justificar su rebeldía ante el Capitán General de Cuba Diego Velázquez y asumir el poder de la conquista, haya recurrido a la fundación del régimen municipal indica su trascendencia ".(13)

Así a partir de la fundación del ayuntamiento de la Ciudad de México se procuró allegarse a los vecinos necesarios para fortalecer por vínculos espirituales a la institución y planear cuidadosamente las ciudades. Una vez realizada la conquista y su estructuración fue dando principio a la etapa histórica llamada de la colonia.

La reglamentación municipal aparece consignada en la recopilación de ideas y para reafirmar lo anterior vemos que en una disposición de Felipe III de fecha 30 de junio de 1720 en el que se ordena que:

" En todas las ciudades, villas y lugares, españoles no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma (herencia del cargo) y que en todas partes donde se pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda, por término de 30 días y vendan en cada lugar lo que estuviere ordenado que haya y pareciese conveniente rematándose en su justo valor conforme a las órdenes dadas a lo respecto a los demás oficios vendibles y los sujetos

en quienes se rematásen sea de la - capacidad y lustre que convenga. Lo anterior nos lleva a pensar que no eran en realidad los más capaces si no los más ricos, quienes desempeñaron a lo largo de la colonia estos- puestos". (14)

No obstante lo antidemocrático del sistema de designación de los funcionarios municipales, se observan interesantes reglas que de alguna manera garantizaban a la comunidad el buen funcionamiento del municipio, tales como el que - los aspirantes a regidores reunieran las aptitudes necesarias para el cargo, así como el que fueren residentes del lugar.

También se establecía la prohibición de que - los clérigos, artesanos y funcionarios de la real administra- ción de finanzas pudieran formar parte de la administración - municipal, asimismo se procuraba que los funcionarios municipa- les fueran de posición acomodada para que no se preocuparan de su subsistencia.

En síntesis podemos decir que durante esos a- ños fue poca la atención que se prestó a los diferentes aspectos de la vida de los municipios y resulta claro que haya su- cedido así sobre todo por los innumerables problemas que dis- trajeron la atención de los gobernantes e insurgentes de aque- llos días.

Lograda la independencia y pese a que el municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio bási-

14 Cfr. Moreno, Daniel
Op. Cit. Pág. 380

co de la democracia mexicana no fue objeto de consideración fundamental y de hecho no alcanzó la debida importancia en la vida política del país.

Cabe señalar los principales antecedentes constitucionales del artículo 115 de 1917 y que son:

PRIMER ANTECEDENTE.- La constitución política de la monarquía española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y el 30 de septiembre del mismo año el virrey Francisco Javier Venegas lo hizo en México expidiéndose los decretos necesarios para su inmediata aplicación. Su origen se remota al movimiento renovador surgido en España y con motivo de los referidos acontecimientos de 1808 que dió origen a la celebración de las cortes generales extraordinarias de las que emanó la conocida constitución de Cádiz los puntos sobresalientes de esta constitución son:

" Art. 209.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores, y el procurador síndico y precedidos por el jefe político, donde lo hubiere y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.

Art. 311.- Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Art. 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos.

. . . La administración e inversión de los caudales de propios y arbitros conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: hacer el repartimiento-

y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva ". (15)

Como puede deducirse, estas medidas constituyen un considerable impulso a la vida jurídica social del municipio, sin embargo por otra parte se asentó el precedente del sentimiento de los ayuntamientos a los jefes políticos, - que tan nefastos seguían en los años venideros para nuestro país y la dependencia municipal en materia económica de las provincias.

SEGUNDO ANTECEDENTE.- Reglamento provicional-político del imperio mexicano suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, cuyos principales artículos son:

" Art. 44.- En cada capital de provincia, habrá un jefe superior político nombrado por el emperador.

Art. 52.- Parte conducente.- - en los puestos de mar que no sean capitales de provincia o en las cabeceras de partidos muy dilatados o poblados, podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia; en las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será el jefe político ". (16)

TERCER ANTECEDENTE.- Bases segunda y quinta del plan de la constitución política de la nación mexicana -

15 Tena Ramírez, Felipe
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
11a. edición
Editorial Porrúa
México, D.F. 1972
Pág. 156

16 Iden. Pág. 157

fechado en la Ciudad de México el 16 de mayo de 1823.

Base segunda parte conducente.- Los ciudadanos deben elegir a los individuos de los congresos provicionales y los ayuntamientos:

La elección no será por ahora directa, se hará por medio de electores en la forma en que prescribe la Ley. Cabe señalar que durante el siglo XIX y a partir de la constitución federal de 1824 donde se creó el Estado Mexicano, el municipio no solo recayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas si se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales.

CUARTO ANTECEDENTE.- Art. 10 de las bases constitucionales de la República Mexicana suscritas en la Ciudad de México el 23 de octubre de 1835:

Destaca el Art. 10 lo siguiente, el poder ejecutivo de los departamentos recidirá en el gobernador con sugestión al ejecutivo supremo de la nación, las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto condúzcan al bién y prosperidad de los departamentos y tendrán las facultades económico municipales electorales y legislativas que explicará la Ley particular de su organización.

En la constitución centralista de 1836 se dividió el territorio en departamentos, distritos y partidos a la cabeza de un distrito había un prefecto que nombraba el gobier

no general y al frente de un partido que era la circunscripción territorial administrativa y política mínima, estaba un sub-prefecto que designaba el prefecto del distrito correspondiente con aprobación del gobernador del departamento respectivo.

Así de esta manera se acentuó la centralización y se borró toda autonomía municipal de tal manera que el gobierno del general Díaz como veremos más adelante agrupó a los ayuntamientos y divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito y prefectura y -- los prefectos pasar a ser agentes de gobierno central, cerca de la población de los distritos no obedeciendo otras órdenes más que las de el gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden, eran con frecuencia crueles e ilegales y sus actuaciones liquidaban cualquier movimiento de libertad municipal.

2.- PROYECTO DE VENUSTIANO CARRANZA:

Don Venustiano Carranza fue apasionado de la libertad municipal, tan es así que se le ha llamado " Apóstol del municipio libre ". influenciado por los programas revolucionarios y su clara visión política en su carácter de Jefe del ejército constitucionalista crea el plan de Guadalupe.

Fue entonces cuando abordó resueltamente el problema municipal y agregó en su mensaje; igualmente durante la campaña a los que convivieron con él durante el gobierno -

provisional la necesidad de las reformas sociales y políticas para el establecimiento del orden constitucional refiriéndose a las reformas sociales y políticas para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz expresando lo siguiente.

" El aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas ". (17)

Con el decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857 expedido por Venustiano Carranza en la Ciudad de Veracruz el 25 de diciembre de 1914 se reformó el Artículo, en donde se hace mención que 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 el municipio libre, administrado por elección directa y popular.

Cabe mencionar que el constituyente de Querétaro el 10. de diciembre de 1916 manifestó además que una de las grandes conquistas de la revolución y la base del gobierno libre es sin lugar a duda, el municipio independiente, y que dicha conquista se buscaba no sólo con el fin de dar libertad política a la vida municipal, sino también independencia económica con la idea de tener fondos y recursos propios para la atención de las necesidades del mismo municipio, estableciendo para empezar un verdadero poder electoral.

El constituyente le dió una importancia tal - al municipio que en el decreto de ediciones al " Plan de Guadalupe ", preparó los proyectos de Ley que se adicionarían al mismo, fueron diecinueve sobresalientes, entre ellos, cinco - sobre asuntos municipales:

1.- Ley orgánica del Artículo 109 de la constitución de la República consagrando el municipio libre.

2.- Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.

3.- Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

4.- Ley sobre organización municipal en el D. F., Territorios de Tepic y Baja California.

5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República.

El congreso de Queretaro se dedicó entre otros importantes problemas a tratar el problema municipal los contituyentes del 1917 concientes en todo momento de la importancia del municipio como base de la democracia, le dieron al artículo 115 categoría constitucional como lo veremos en las siguientes páginas, en una forma más amplia y detallada.

3.- DEBATES CONSTITUCIONALES:

La importancia del problema municipal se debió al conocimiento real y palpable que tuvieron los revolu

cionarios de la situación jurídica y política durante la época de Porfirio Díaz.

El pueblo mismo impulsó la evolución y el florecimiento de las instituciones democráticas entre las que mencionan principalmente el municipio, ya que solo el ejercicio de las libertades municipales y la práctica frecuente de las funciones democráticas en las pequeñas comunidades pueden hacer por los electores una educación cívica tan necesaria para el verdadero funcionamiento institucional del mismo municipio.

" El constituyente de Queretaro se preocupó por llevar a la constitución el principio de la libertad municipal rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales ".(18)

Los constituyentes de Queretaro no dudaron acerca de la necesidad de establecer como precepto constitucional al municipio, toda vez que el proyecto del primer jefe -- Don Venustiano Carranza fue admitido sin comentarios aunque los constituyentes se dieron cuenta que carecía de un elemento indispensable, la autonomía financiera, es decir, el como asegurar al municipio recursos propios suficientes, la primera fracción del Artículo 115 decía:

" Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ni una autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

18 Tena Ramírez, Felipe
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
1ª. edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1972
Pág. 157

Fracción segunda.- Los municipios-administrarán libremente su hacienda recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local, los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que correspondiera al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del estado los resolverá la corte suprema de justicia de la nación en los términos que establezca la Ley ". (19)

Se hace la observación de que en la fracción I se consagra la libertad municipal pero careció de algo muy importante que es la reglamentación para el ejercicio de esa libertad municipal y en su fracción II está confusa, en el sentido que habla de una intervención a inspectores dentro de la vida municipal, siendo inadecuado dejar a los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, entre ellos los que les correspondían a los estados, ya que de este modo se subordinaba la administración de éstos a la recaudación de los impuestos por parte del municipio.

Después de una acalorada discusión por varios de los constituyentes el principio de la autonomía económica para el municipio no se formó debido a que no se llegaba a una unificación de criterios sobre la forma de asegurar esa libertad económica.

19 Cosío Villegas, Daniel
HISTORIA MODERNA DE MEXICO
2a. edición
Editorial Hermes
México, D.F. 1972
Pág. 312

El proyecto de Venustiano Carranza sobre la -
fracción II del Artículo 115 era defendido arduamente por al-
gunos constituyentes, sin embargo no se lograba unificar los-
criterios de los que integraban la comisión.

Los dos elementos esenciales que no encontra-
ban respuesta eran: El establecimiento de una tesorería muni-
cipal y la autoridad que debería de resolver los conflictos -
suscitados en la relación hacendaria entre el municipio y el -
Estado. Por tal motivo la comisión presentó un nuevo proyec-
to en el que señalaba que el municipio administraría libremen-
te su hacienda, esto es, la recaudación de los impuestos esta-
tales sería realizada por el estado sin intromisión municipal.

El proyecto señalaba asimismo, que las contro-
versias suscitadas entre el estado y el municipio serían re- -
sultas por el tribunal superior de cada estado, hasta aquí--
las discusiones del constituyentes en la Fracción II del Artí-
culo 115 siendo aprobado, pese a la forma ambigua del texto -
sin determinar en forma exacta lo que formaría la hacienda mu-
nicipal.

Es necesario hacer mención de algunas observa-
ciones del Artículo 115 que fué aprobado por el congreso de -
Queretaro con ochenta y ocho votos a favor y sesenta y dos en
contra y hacer ver que los constituyentes de 1917 olvidaron -
consagrar el ejercicio de la libertad de lo que se desprende-
la necesidad de reglamentar en base al Artículo 115 de la for-
ma de ejercicio de esa libertad municipal.

La atención de los constituyentes fue absorvi

da por la anhelada autonomía financiera y sin embargo, no se aclaró la forma en que los municipios demostrarían ante la legislatura local las necesidades propias de su región para que de acuerdo con éstas, la cámara señalara las contribuciones que garantizaran el autofinanciamiento del municipio.

No se reglamentó la forma de resolver los conflictos que se suscitaren entre el municipio y el estado, apesar que en la asamblea constituyente se trató profundamente esta cuestión, por desgracia el inicitado final provocado por el cansancio físico y mental de los legisladores, pasó por alto la consagración de garantías constitucionales que sirvieran de defensa a los municipios. En sus discusiones el constituyente de Querétaro se alego que tendrán forzosamente que ocurrir choques políticos y fricciones de carácter administrativo entre la autoridad federal residente de la Ciudad de México y los funcionarios municipales, sin embargo vemos el que haya conflicto y choques entre diversas autoridades, no puede ser motivo bastante para prescindir de una institución tan importante como el municipio.

El constituyente de 1917 no atinaron en señalar cuales deberían ser las condiciones o requisitos que debe reunir el municipio para ser considerado como tal.

En la práctica las constituciones locales facultan al poder ejecutivo y a la legislatura local para que sean éstos los que determinen la división territorial de sus correspondientes entidades federativas.

" Es decir siendo el municipio la

base de la división territorial y de la organización política de -- los estados, aunque esto no quiere decir que sea una unidad o parte independiente del estado, no puede tener ningún vínculo jurídico con el municipio, sino que por el contrario las entidades federativas, solo serían insuficientes para resolver pequeños o grandes problemas de cada pueblo o ciudad, por lo que tienen éstas que ceder facultades a determinados organismos, que son los municipios." (20)

A esto apunta Felipe Tena Ramírez.

" Los defectos sustanciales -- con que el municipio libre, ingresó a la constitución de 1917, han sido aprovechados por las constituciones de algunos estados para socavar la libertad municipal, -- han colaborado sin duda alguna al hasta ahora escaso éxito de la democracia en el municipio.

Esta adolece, por lo demás, -- del vicio común a toda nuestra democracia, pues se falsea y su -- planta en los comicios una voluntad popular inépta para expresarse e impotente para defenderse. Las medidas protectoras de la democracia que en forma negativa -- instituye el Artículo 115 al vedar la reelección inmediata de -- los integrantes propietarios del ayuntamiento, no alcanzan a pagar los vicios radicales de la institución ". (21)

20 Flores Gómez González, Fernando y Carbajal Moreno, Gustavo
MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL
1a. edición
Editorial Porrúa
México, D.F. 1976
Pág. 181

21 Tena Ramírez, Felipe
Op. Cit.,
Pág. 156

Cuando se deje cada comunidad elegir libremente a sus ayuntamientos y cuando además de sus ingresos propios se les provea de los fondos suficientes para el desempeño de sus funciones, el gran de la democracia, o sea la libertad municipal, se habrá realizado en México.

4.- REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL:

PRIMERA REFORMA.- El Artículo 115 constitucional aprobado en la asamblea de Queretaro, sufrió su primera modificación el 20 de agosto de 1928.

En efecto el General Alvaro Obregón, envió el miércoles 16 de mayo de ese año una iniciativa de reforma en cuya exposición de motivos señaló:

. . . " Las reformas a que me --
vengo refiriendo se contraen a reducir el número de representantes populares de esta H. Cámara de Diputados, de manera que resulte designado un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil y autorizar constitucionalmente a los estados de la federación para que ellos a su vez puedan reducir el número de los representantes de los congresos locales -- cuando lo estimen de interés público en sus entidades respectivas.

Estas reformas a juicio del suscrito reportan tres ventajas, cada una de las cuales se justificaría -- por sí sola ante la conciencia nacional.

La primera de índole moral, pues de seguro que siendo menor el número de representantes que habrá de designarse su selección se facilita

rá más y habrá de venir a integrar este poder, hombres mejor preparados y como su número sea mucho menor aumentará en relación directa la conciencia de sus responsabilidades, y siendo menor su número se facilitará la cuidadosa discusión de sus credenciales, eliminando -- los funestos dictámenes globales -- que han violado en muchos casos el sufragio.

La Segunda deficiencia porque -- nadie ignora que en una asamblea -- muy numerosa, el proceso de sus labores resulta mucho más lento y deficiente y la noción de la responsabilidad de cada miembro declina -- con el mayor número de ésta.

La Tercera de orden económico , pués la reforma que ahora tengo el honor de someter a la ilustrísima -- consideración del poder legislativo -- reducirá en dos millones aproximadamente el presupuesto de egresos . . . " (22)

Su texto original aprobado por el Congreso de Queretaro, refiriendose al Artículo 115 fue así:

. . . " 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, conformemente a las siguientes bases:

1.- Cada municipio será registrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá --

22 Muñoz, Virgilio, y Ruíz, Massieu, Mario
ELEMENTOS JURIDO HISTORIOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.
1a. edición
Editorial U.N.A.M.
México, 1979
Pág. 85

ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

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

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

4.- El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren actual o transitoriamente." (23)

Una vez aprobada la modificación constitucional mencionada, el artículo 115 quedó en su fracción III en los términos siguientes:

. . . " III.- El número de representantes de la legislatura de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; 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. . ." (24)

SEGUNDA REFORMA.- El partido Nacional Revolucionario presentó el 16 de noviembre de 1932 una iniciativa -

23 Muñoz, Virgilio, y Ruíz, Massieu, Mario
Op.Cit., Pág. 87

24 Idem.
Pág. 87

de modificación constitucional al Artículo 115, esta reforma fue aprobada por unanimidad, siendo publicada en el diario oficial del 29 de abril de 1933. El texto del artículo reformado fue el siguiente:

. . . "Los estados adoptarán - para su régimen interior la forma de gobierno republicano . . .

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública . . .
."(25)

TERCERA REFORMA.- Con el objeto de ampliar el período de gobierno de los estados de cuatro a seis años, el Presidente de la República, promovió una reforma a la constitución, misma que fue aprobada y publicada en el diario ofi--

25 C.f.r. Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, Mario

Op. Cit., Pág. 89.

cial de la federación el 8 de enero de 1943. El párrafo tercero de la fracción III del citado artículo, más habla de que los gobernadores no pueden durar en su cargo más de seis años.

CUARTA REFORMA.- La reforma que hubo sobre el artículo 115 en la época de Miguel Alemán Valdes el 6 de diciembre de 1946, fue presentada al congreso de la unión una propuesta de reforma que establecía la posibilidad del voto femenino. La reforma señalaba que en su parte considerativa lo siguiente:

" Considerando que como la materia principal se encuentra sometida a la competencia de los estados procede incluir en la constitución federal, mediante la reforma o adición correspondiente al precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia como es el de la vida común del municipio; lo que permitirá ver inicialmente un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la escuela política de los estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal.

Por las consideraciones expuestas, tengo el alto honor de someter a esa H. Cámara la siguiente iniciativa de adición al artículo 115 de la constitución política federal . . . "(26)

La propuesta presidencial fue aprobada des---

pués de largos debates adisionándose al artículo de referencia

". . . I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento .

". . . En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones en el derecho de votar y ser votadas . . . " (27).

QUINTA REFORMA.- El 17 de octubre de 1953 fué modificado nuevamente el artículo 115, habiéndose suprimido el párrafo segundo de la Fracción I, en lo que se refiere a que los presidentes municipales regidores y síndicos de los ayuntamientos no tendrá autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del estado.

SEXTA Y SEPTIMA REFORMA.- Fueron hechas en los años de 1976 y 1977 con motivo de la promulgación de la Ley de asentamientos humanos y de la reforma política añadiendo lo siguiente:

". . . IV.- Los estados y municipios en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros formados y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia . . . "(28).

27 C.f.r. Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, Mario.
Op. Cit., Pág. 91

28 Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria.
MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION.
4a. edición
Editorial Cámara de Diputados
México, D.F. 1982
Pág. 215

OCTAVA Y ULTIMA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE -
1983, REALIZADA POR EL C. LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

" 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 en su juicio convengan.

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

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

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

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

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados aunado así

fuere necesario y lo determinen -- las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillo
- 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 socio-económicas 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 rendimien--tos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribucio--nes y otros ingresos que las legis--laturas establezcan a su favor, y todo caso:

- a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su - fraccionamiento, división, consoli--dación, traslación y mejora así co--mo las que tengan por base el cam--bio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar - convenios con el Estado para que -

este de 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), no concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

par 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 su competencia planearán y regularán de manera conjunta y -- coordinada el desarrollo de dichos centros y con apego a la Ley Federal de la Materia.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan la legislaturas de los estados en base a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X.- La federación y los estados en los términos de Ley podrán convenir la función por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, de ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos -- cuando el desarrollo económico social lo haga necesario. " (29)

CAPITULO III

ORGANIZACION MUNICIPAL.

- 1.- ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO.
- 2.- ORGANOS MUNICIPALES.
- 3.- AUTORIDADES MUNICIPALES.

CAPITULO III
ORGANIZACION MUNICIPAL.

Los aspectos de la organización municipal se -
tratan en una forma muy escrueta, en virtud de que en México -
las bases de las leyes orgánicas municipales de todos los esta-
dos son semejantes y se basan como es común de todos sabido en
las constituciones locales y especialmente en la Constitución-
Federal de la República, por ello, pasaremos a hablar de las -
atribuciones del municipio en sus funciones legislativas, ju-
risdccionales y ejecutivas en uno de los títulos que se llama
atribuciones del municipio, y como órganos municipales y auto-
ridades municipales se tratará de exponer lo más claro y preci-
so posible tal y como se contempla haciendo el análisis de to-
das las leyes orgánicas municipales de todos los estados de la
República y por ende se trata y se exponen en un solo título -
no obstante de señalarse en la tesis dos títulos.

Hay que hacer notar para empesar el desarrollo
del primer título referente a la organización municipal que --
las atribuciones del municipio están determinados por aspectos:
extensión territorial, crecimiento de población, capacidad eco-
nómica, ubicación geográfica, desarrollo agrícola y hasta cli-
ma.

1.- ATRIBUICIONES DEL MUNICIPIO.

Sabemos de antemano , que el poder legislativo

se encuentra depositado en el congreso federal que se divide en dos cámaras, una de senadores y otra de diputados, siendo por lo tanto bicameral, y cuya función principal del congreso es de crear normas jurídicas que posibiliten el desarrollo del país y la convivencia social en el ámbito federal, a través del proceso legislativo.

No obstante ello, de acuerdo al sistema Federal de los estados de la República, tendrán a su vez un congreso local que será el instrumento de su poder legislativo, éste se integra con diputados locales y se renovó cada tres años; desde luego las leyes creadas por el congreso local serán de jurisdicción estatal, es decir, de gran validez en el ámbito territorial del estado al que pertenece el congreso creador de las mismas.

El municipio entonces, normalmente no tiene facultades legislativas propias. Sin embargo creemos poder establecer que los municipios intervienen en actividades consideradas como legislativas, como son:

a).- Formular y remitir al congreso local para su aprobación sus presupuestos anuales de ingresos y egresos para el año siguiente.

Esta es una actividad legislativa, toda vez que constituye intrínsecamente su iniciativa de ley de ingresos municipales al congreso local; iniciativa que es formulada al congreso para su discusión y a probación en su caso, -- con objeto de ejercer el presupuesto del ejercicio fiscal siguiente.

De acuerdo con las leyes orgánicas respectivas será el regidor de hacienda quien formule anualmente proyectos de presupuesto de ingresos y egresos del municipio que regirán en el año siguiente.

Asimismo, corresponde a la tesorería municipal presentar al ayuntamiento la cuenta del ejercicio anterior y-- remitirla a la contaduría mayor de hacienda del Congreso Local. Salvo excepciones los ingresos municipales son muy raquícos-- por lo que a la mayoría de las comunidades municipales se deba-- ten en la penuria en contraste con la superabundancia de algu-- nos municipios, lo ideal sería que todos tuvieran recursos eco-- nómicos para garantizar las gestiones y competencia en favor - de los intereses de la comunidad.

b).- Iniciar leyes en toda materia ante el con-- greso Local. El municipio no es el autor de la ley, solo in-- terviene en el procedimiento legislativo de creación de la mis-- ma al poder presentar la iniciativa.

c).- Formular los reglamentos que regularicen-- el funcionamiento interior de los ayuntamientos y de las depen-- dencias municipales.

d).- Expedir el bando de policía y buen gobier-- no que deberá regir durante el ejercicio de los ayuntamientos-- para un mejor gobierno y administración interior que comprende entre muchos aspectos municipales los de policía, tránsito, -- mercado y alcantarillado, entre muchos otros.

La verdad de las cosas, es que es muy limitado el campo de competencia que tiene el bando municipal y las co--

sas que señala , ya están originadas por la ley orgánica municipal, la Ley de hacienda municipal o bien por la constitución local de cada estado.

Una vez ya analizadas las funciones legislativas pasaremos a analizar las funciones jurisdiccionales. Los municipios realizan funciones jurisdiccionales, esto no quiere decir que sean órganos formalmente jurisdiccionales , ya que formarían parte del poder judicial entendiéndose como actos jurisdiccionales de los municipios aquellos destinados a resolver conflictos, creando consecuencias de carácter individual, principalmente la autoridad municipal jurisdiccional -- se manifiesta a través de la aplicación de sanciones y resoluciones sobre inconformidades de sus propios actos.

En diversas leyes orgánicas municipales señalan estas actividades realizadas por los ayuntamientos y presidentes municipales, por ejemplo: A los ayuntamientos se les faculta para dictar resoluciones sobre actas administrativas y a los presidentes municipales para aplicar a los infractores de las disposiciones del bando de policía y los reglamentos municipales, las sanciones correspondientes y resolver -- cualquier conducta sobre la interpretación de los reglamentos municipales.

Las funciones ejecutivas del municipio son -- tratadas por Gabino Fraga y señala:

" La función administrativa, des de el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es la que el estado realiza bajo un orden jurídico y -- que consiste en la ejecución de ac-

tos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales. Con esto decidimos y reafirmamos el fin primordial de la asociación natural llamada municipio, es el bien común. Las labores administrativas son las siguientes:

- 1.- Administrar su hacienda.
- 2.- Prestar servicios públicos.
- 3.- Fomentar la educación.
- 4.- Crear la organización administrativa que le permita cumplir sus funciones.
- 5.- Contratar empréstitos.
- 6.- Designar y remover funcionarios municipales." (30)

La labor primordial del municipio es de carácter administrativo al ser la cédula de organización político-social del estado mexicano. Con esto queremos establecer que en virtud de los fines que le dan origen, su actividad debe ser preponderantemente administrativa.

2 y 3.- ORGANOS MUNICIPALES Y AUTORIDADES MUNICIPALES:

La administración pública interior de los municipios se hará por los ayuntamientos, por los presidentes-municipales y por los jueces menores municipales.

30 Fraga, Gabino
DERECHO ADMINISTRATIVO.
22a. edición
Editorial Porrúa
México, D.F. 1968
Pág. 110

" a).- Ayuntamientos.

Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y como cuerpos colegiados, tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero en la ejecución de ésta, corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales; serán integrados por elección popular directa, debiendo durar en funciones tres años, no pudiendo ser electos para el período inmediato siguiente ninguno de sus miembros, propietarios o suplentes que hayan funcionado.

Los ayuntamientos se compondrán de: un jefe de asamblea, que se denominará presidente municipal y varios miembros llamados síndicos y regidores, cuyo número será siempre impar y se determinará en razón directa de la importancia que represente en la forma que lo disponga la Ley orgánica respectiva.

Quando el número de miembros de un ayuntamiento sea menor de nueve, formará parte de él un síndico procurador; y cuando conste de nueve o más, serán dos los síndicos que se elijan.

Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección, distinguiéndose los regidores lo mismo que los síndicos, cuando éstos sean dos, por el orden numérico en que fueron electos.

La ley electoral respectiva determinará el organismo que debe conocer y resolver en última instancia de la elección a que se refiere este artículo.

b).- Los presidentes municipales.

Son atribuciones de los presidentes municipales:

1.- precidir las sesiones de sus

respectivos ayuntamientos.

2.- Ejecutar dentro del municipio las leyes federales y del estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos.

3.- Ser el órgano de comunicación de los ayuntamientos que precidan con los demás ayuntamientos y con el gobierno del estado.

4.- Ejecutar con arreglo a las leyes las resoluciones dictadas -- por los jueces menores municipales.

c).- Jueces menores.

La administración de justicia - en cada municipio estará a cargo de uno o más funcionarios de elección popular directa que se denominará jueces menores municipales, con residencia en la cabecera y en las poblaciones que estime conveniente el tribunal superior de justicia, oyendo el parecer del respectivo ayuntamiento cuando sean más de uno.

La ley orgánica o relativa determinará el número de jueces municipales que deba haber en cada municipio. Por cada juez menor municipal propietario, habrá dos suplentes que llevarán su respectivo número de orden. Cuando ocurra -- falta absoluta o temporal del juez propietario y de los jueces suplentes, la legislatura o la diputación permanente hará la designación de un substituto a propuesta del ejecutivo.

Los jueces menores municipales -- propietarios y suplentes serán electos al mismo tiempo que los ayuntamientos y durarán tres años -- en su encargo." (31)

CAPITULO IV

PROBLEMATICA ACTUAL DEL MUNICIPIO.

- 1.- EL ASPECTO ECONOMICO DEL MUNICIPIO.
- 2.- EL FENOMENO DEMOGRAFICO.
- 3.- LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.
- 4.- EL MUNICIPIO EN LAS LEGISLACIONES ESTATALES.

CAPITULO IV PROBLEMATICA ACTUAL DEL MUNICIPIO.

En el capítulo primero estudiamos ampliamente las relaciones que se establecen entre el municipio y el estado, así también la situación del primero respecto al segundo.

Tomamos en cuenta que el municipio es una comunidad política territorial que se encuentra incluido en otra comunidad territorial, pero de más amplias proporciones - llamada estado, la sociedad por excelencia.

Hemos señalado que la familia no puede satisfacer sus múltiples y variadas necesidades de sus elementos - por lo que se hace necesario un grupo social que organice dando lugar al municipio; el municipio o más bien la comunidad - que lo forma tiene sus problemas que para mi forma de ver son muchas con variados y muy complejos y que a la vez forman los problemas del estado y son:

1.- Las graves limitaciones de recursos fiscales de una hacienda pública que en la actualidad está casi asfixiada. La lucha permanente que a diario sostienen los estados y la federación entre el gasto corriente que crece desproporcionalmente y el destinado a la inversión que sigue - - siendo muy limitada,

2.- El crecimiento excesivo de la población - que trae consigo que se genere en forma ascendente necesidades sociales principalmente educación, asistencia y requerimientos inaplazables de obras y servicios municipales de bene

ficio colectivo.

3.- Los servicios públicos que son los problemas que la comunidad plantea al municipio como abastecimiento de agua potable, el drenaje, alcantarillado, pavimentos, empedrados y alumbrados públicos, habitación popular, construcción de escuelas, centros recreativos, apertura y conservación de parques, jardines, plazas, monumentos, aseo y honato, vigilancia policiaca y seguridad pública, combatir la contaminación ambiental, emprender y colaborar en toda clase de campañas públicas, aperturas de vías de comunicación, facilidades para el tránsito de vehículos y muchas exigencias más.

El municipio presenta las características que lo diferencian de organizaciones sociales, primarias, como la familia o tribu, pues el municipio se compone ya de una población numerosa y vive y se desenvuelve en estrecha vecindad.

Necesita para su desenvolvimiento un territorio que ofrezca diversos campos a la actividad de las comunidades humanas, industria, comercio, transporte, diversiones, etcétera, es decir, crea un espíritu de grupo para la satisfacción de necesidades vitales y espirituales. Entonces vemos que precisamente en el municipio donde se desarrolla un poder social que requiere de autonomía política y económica - para que encause sus actividades dentro de la existencia propia de la localidad, es decir, para que los intereses particulares se identifiquen con los colectivos. Es decir, que se realice el bien común que le es propio al municipio y al Estado.

1.- EL ASPECTO ECONOMICO DEL MUNICIPIO:

La penuria económica constituye la característica esencial de la mayor parte de nuestros municipios, lo -- que viene invariablemente a determinar su debilidad política y económica que aquí analizaremos.

Y así siendo el municipio una comunidad política comprendida dentro de otra más amplia que es el estado -- manteniendo con él íntimas relaciones de toda clase, es necesario estudiar las relaciones que se establecen entre ellas -- desde el punto de vista económico, porque uno de los tantos -- problemas municipales, si se observa, se debe a las relaciones entre el municipio y las autoridades o gobiernos locales -- pues no obstante las últimas reformas realizadas en el Artículo 115 referente a la hacienda municipal y que se señala en -- la siguiente forma:

"4.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezca -- 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, transladación y mejora así como las que tengan por base el -- cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar con el estado para que este se haga cargo de alguna de sus funcio--

nes 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."(32)

Por lo anteriormente subrayado vemos que existe en materia económica municipal ese derecho general de la inspección y control por parte del estado.

¿ Por qué razones se justifica esa vigilancia superior ejercida por el estado?

En primer lugar, porque dada la íntima interdependencia que existe entre el municipio y el estado el caos en la marcha de la economía financiera municipal en las medidas hacendarias que adoptarán los municipios lesionarían y perjudicarían los fines de la comunidad estatal, pues el estado se compone de las mismas personas que constituyen los municipios y una mala administración financiera de los municipios lesiona también la hacienda del estado.

En otras palabras, el bien común del estado respecto del bien común particular del municipio es jerárquicamente inferior, por lo que se exige esa vigilancia por parte del estado.

En segundo lugar porque los municipios actúan dentro de un radio de acción que les es propio en el cual se

desarrollan aquellas actividades que le son propias dada su naturaleza de comunidad territorial local, también tienen un radio de acción delegado por el estado, el cual les encarga la realización de determinadas tareas que por el conocimiento especial del lugar donde se dan los intereses locales son más eficazmente desempeñadas por el municipio que la administración del estado.

Hay que hacer notar, que no obstante que aparece en el artículo 115 en su fracción tercera que el municipio tiene a su cargo la mayor parte de los servicios públicos, existe el riesgo desde el punto de vista administrativo de que los ingresos por parte de algunos de esos servicios, quiera ser erogado en gastos de todos los servicios públicos, y no única y exclusivamente del cual fue percibido, es decir, que si se percibe por ejemplo: ingresos por alumbrado público, los egresos de esa percepción en gasto deberá ser única y exclusivamente para ese servicio y no para pago de personal que funciona en otros departamentos como por ejemplo de relaciones públicas.

Creo que debiera dedicarse una mayor atención a ese aspecto de las finanzas públicas municipales, los municipios necesitan financiamiento a largo plazo, no obstante los esfuerzos del ejecutivo para sacar de la penuria a los mismos es decir, que necesitan una tasa baja de interés para programas específicos destinados a dotar de servicios, habitación, etcétera; a los grupos marginados para evitar los cinturones de miseria y otras deficiencias más producto de la injusta dis

tribución de la riqueza.

Estos financiamientos, deben constituir un magnifico complemento al gasto público municipal, que por el amplio plazo y la tasa baja de interés permitan ser utilizados por los municipios sin desequilibrar sus presupuestos anuales; en México el municipio debe ser autónomo administrativamente, es decir, que no admita ninguna fiscalización y políticamente no admitir ninguna forma de discriminación gubernamental pues el municipio como persona jurídica es capaz de derechos y obligaciones, puede adquirir y poseer bienes así como contratar.

En suma la planeación de la economía municipal debe entenderse como una previsión a largo y mediano plazo de su desarrollo económico con base en los aprovechamientos óptimos de los recursos disponibles orientados al logro de metas y fines en beneficio de la comunidad.

Hay que hacer notar que hay algunas entidades federativas que otorgan a los municipios determinado ramo de ingresos, por lo que las contribuciones que forman las haciendas municipales pueden ser aumentadas o disminuidas, según la conveniencia política de cada ejecutivo estatal.

De aquí que en algunos estados de la República los municipios gocen de participaciones, tanto federales como estatales mientras que el 90% de los municipios viven desoladas penurias económicas, en virtud de que en las legislaturas de los estados restringen el gasto para los municipios.

Por la penuria económica en que se encuentran los municipios se les obliga a tolerar actividades como en el-

caso de las cantinas y otros similares. Si se pidiera a las legislaturas de los estados que autorizaran aumentos de contribuciones a cargo de los causantes municipales, sería atentar contra la redistribución del ingreso y contra el sector social económicamente más necesitado; por ejemplo, en lugar de pensar en la forma de incrementar los ingresos municipales a base de alentar en el puesto a los comerciantes en mercados municipales, debiera buscarse la forma de no gravarlos.

Algo semejante sucede con el capítulo de productos; quienes toman el arrendamiento locales en mercados son personas que no pueden competir en los centros comerciales. Las licencias municipales tienden a desaparecer y en algunos estados casi han desaparecido tratando de dar facilidades aligerando la carga impositiva pero debilitando la hacienda municipal.

Los municipios tienen derecho como base de su organización política y administrativa del país a contar con fuentes de ingresos más productivas, además de los ya señalados en el inciso c) de la fracción III del Artículo 115 de la Constitución. Esto habrá de lograrse de inmediato para no debilitar la economía municipal.

Recuerdese que un peso en manos del estado rinde más que en la federación y que consecuentemente un peso en manos de los municipios debe rendir en manos del estado. Ello se debe simplemente al mayor y mejor conocimiento del medio.

Si sumáramos el importe de las participaciones

estatales y federales otorgadas a los municipios en relación-- con el volúmen de ingresos que obtienen los otros dos niveles, o sean los estados y particularmente la federación, veríamos - sin lugar a duda un porcentaje muy bajo.

Analizaremos algunos aspectos financieros en - relación con el municipio, para reafirmar lo anterior, por ejemplo:

" El municipio de Guadalajara - recibió durante el año de 1973 por concepto de participaciones federales la cantidad de un millón de pesos mensuales, lo que representa - menos del medio por ciento de sus ingresos totales y con lo que no - se cubre ni siquiera el subsidio - que el municipio de Guadalajara otorga al hospital civil y que es - de un millón seiscientos mil pesos anuales. " (33)

" En 1978 el 67% de los municipios del país reportó ingresos anuales entre cien y doscientos cincuenta mil pesos y el 30% no captó un centavo de contribuciones.

En 1960 las unidades municipales del gobierno territorial; base teórica del edificio político tenía una participación conjunta en el monto del gasto público del - - 12.8% que en 1976 se había reducido al 1.7%. Entonces solo siete - municipios: Guadalajara, Monterrey, Mexicali, Culiacán, Puebla, Tlaxiaco y Naucalpan tenían ingresos fiscales superiores a los cien mi-

33 Delgado Navarro, Juan
PROBLEMATICA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS.
Difusión Fiscal, No. 5
Noviembre, 10
México, 1974
Pág. 17

llones de pesos ." (34)

Los municipios deben participar de los impuestos federales y estatales. NO deben pagar derechos de placa, pués estos debieran ser ingresos para los municipios porque al fin y al cabo los vehículos destruyen los pavimentos que los municipios deben reparar después, haciendo fuertes relaciones.

Pués la distribución actual del ingreso por niveles de gobierno es francamente desigual, basta para comprobarlo decir que de cada peso recaudado 80 centavos van al gobierno federal, 8 centavos al D. F., y 9 centavos a las entidades federativas y solo tres centavos a los municipios. Por eso decimos que debe superarse la larga etapa de penuria hacendaria municipal y con justicia se fortalezca económicamente a la célula sobre las que descansan las bases de la organización administrativa política y social del país, esto es los municipios en México, sociedad por excelencia autenticamente viva.

Por todo lo anterior es indispensable la planeación de la economía municipal, para aprovechar al máximo los recursos naturales y humanos de cada localidad y organizar las fuentes de trabajo, la producción, la circulación de dichos productos, los mercados y el consumo interno, la planeación de la economía municipal aceleraría el desarrollo económico

34 Mori, Antonio
LOS MUNICIPIOS FANTASMAS.
Número 34
Noviembre 1980
México, 1980
Pág. 35

co y permitiría la creación de nuevas fuentes de ingresos de carácter impositivo que serían factor determinante para la ejecución de los programas de obras públicas.

2.- EL FENOMENO DEMOGRAFICO:

Para nuestro estudio resulta de particular interés las consideraciones que sobre la población hagamos al municipio, pues al hablar de población nos referimos al elemento o factor humano que constituye toda sociedad políticamente organizada: La nación, los estados y desde luego los municipios, la población representa la base sociológica de todas estas sociedades, y por eso su estudio reviste gran importancia.

La población en términos generales se presenta como un conglomerado humano caracterizado por sus costumbres, altura, raza, creencias y tradiciones que se encuentran radicados en un territorio determinado. Éste ha sido el producto del desarrollo de las sociedades más pequeñas como la familia, el clan o la tribu y se han desarrollado porque ningún ser humano puede llegar a la madurez cultural humana y social independientemente de los demás de su especie, ya que es bien sabido que el ser sociable es un hecho natural del individuo.

En consecuencia tratamos el problema poblacional en este capítulo, ya que hemos estado señalando que el elemento humano es el factor determinante para la existencia -

del estado y por lo mismo del municipio, así pues se estudia este problema como fenómeno social que afecta al estado y al municipio.

Ignacio Burgoa señala:

" La población presenta una undad cultural que comprende diversos elementos que son a su vez productos culturales como el idioma, las costumbres, la religión y las concepciones éticas valorativas y teolológicas sobre la vida pudiendo agregarse la raza, como factorsico-somático ". (35)

Es así que la distribución de las poblaciones se ve afectada tanto por factores ambientales como históricos pues los grupos humanos se han ido estableciendo en lugares - con ventajas ambientales y se han desarrollado de acuerdo a - sus sistemas sociales, históricos existentes.

La población suele diversificarse en diversos grupos o clases, que como partes la componen, según los puntos de vista sociológico, económico, cultural y religioso, pero como entidad unitaria, es decir en su conjunto constituye el elemento humano establecido en determinado territorio.

Estos núcleos humanos establecidos de acuerdo a su densidad y extensiones han llegado a constituir poblados, municipios y estados.

35 Bugoa, Ignacio
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
3a. edición
Editorial Porrúa
México, D.F. 1979
Pág. 93

Así la situación demográfica se presentó desde que el hombre existe y aparece sobre la superficie terrestre y va siendo más compleja conforme aumenta la especie humana y de acuerdo también a los cambios técnicos que acompaña la transmisión de la cultura.

La densidad de población en las antiguas comunidades naturales era escasa pero como surge de la organización del trabajo colectivo, es decir, la asociación para satisfacer sus más elementales necesidades, emerge la formación de complejos sistemas políticos y la utilización de técnicas más avanzadas, los factores geográfico y económico, se manifestaron como indispensables proporcionando condiciones apropiadas para la evolución de la humanidad, ya que desde los tiempos antiguos el medio geográfico ha determinado el crecimiento de la población, ya que los grupos humanos se han tenido que adaptar a la capacidad de la tierra para producir alimentos y otros satisfactores, creciendo o disminuyendo la población según aumentase o se redujese dicha capacidad.

Ha habido periodos en que la población según cada lugar ha crecido a un ritmo relativamente rápido y otros en que ha permanecido estacionaria o incluso en disminución, lo que si puede afirmarse, es que las diversas formas de los cambios económicos, geográficos y sociales han correspondido tendencias demográficas.

En México, las sociedades prehispánicas, desde sus etapas formativas basan su subsistencia en economías primarias, desarrollan después centros ceremoniales asociados

y la incorporación del riego y al empleo de metales y terminan con organizaciones teocráticas-militares.

En las diversas etapas la mano de obra requerida es necesariamente masiva, así la población del área mesoamericana se identifica por compartir rasgos culturales comunes; a su vez presentaba diferencias de niveles tecnológicos considerables y la existencia de más de cincuenta lenguas diferentes.

Desde un siglo antes de la llegada de los españoles, la sociedad mexicana era la más importante de mesoamérica y había logrado expandirse sobre una gran parte del territorio con apoyo en una agricultura hidráulica y una organización comunal.

La situación de cambios sustantivos de la historia de México, están precedidas de aumentos importantes de la población. En los últimos cuarenta años, la situación de dependencia del exterior en términos de desigualdad interna es alarmante, debiéndose a la imposibilidad de realizar avances sustantivos en la solución del problema básico en nuestro país que se manifiesta en la miseria de la gran mayoría de la población de ahí el elevado crecimiento demográfico y la concentración de la población en los municipios económicamente más fuertes.

Reafirmando por lo tanto, lo antes visto el municipio como sociedad natural está constituida por una población compuesta de familias que conviven en un determinado territorio en que se encuentran asentadas y que se han unido por

los lazos de costumbres, cultura, tradiciones, etc., buscando así el desarrollo colectivo y con ello la satisfacción de los intereses individuales, con observancia de ese espíritu ha sido la tendencia hacia la urbanización con el consiguiente aumento de la población.

En efecto, una de las tendencias demográficas más antiguas es la de la urbanización. En los tiempos primitivos el hombre preagrícola por necesidad tenía que dispersarse en el paisaje; la caza y la recolección exigían varios kilómetros cuadrados para producir el alimento de una persona, en estas condiciones y sin contar con el más sencillo sistema de transporte, era imposible que formasen grandes concentraciones pero el conocimiento de la agricultura cambió todo eso.

Los grupos humanos se sedentarizaron y al poder producir más alimentos en una menor superficie empezaron a formar comunidades primitivas, fue así como se originó el municipio.

La capacidad de los campesinos para producir más alimentos que los necesarios para su propia familia es evidentemente un requisito de la urbanización para la formación de las ciudades, siendo preciso que una parte de la población se vea liberada del trabajo de cultivo, independientemente que se necesitaron instituciones para mediar entre pastores y agricultores, entre los labradores y quienes constituyen los arados; esa fue la necesidad que originó el surgimiento del gobierno de las localidades.

La tendencia hacia la urbanización prosigue -

en la actualidad como ha venido ocurriendo en general desde que se formaron las primeras ciudades antiguas.

Estadísticamente se considera exclusivamente el factor numérico para clasificar una población en la categoría urbana. El número ha sido variable según las naciones y según los censos, por ejemplo, en México se ha considerado como población rural a la que tiene menos de veinticinco mil habitantes y urbana a la que cuenta con esa cantidad o más.

El anterior criterio, apesar de que ha resultado a los efectos censales no ha sido suficiente para caracterizar a un grupo de población, pues tenemos por ejemplo que un campamento de obreros, un cuartel o una universidad puede exceder ampliamente el número mínimo exigido de habitantes -- sin que ello constituya una municipalidad.

Es así, como decimos que el municipio se constituye por un núcleo denso de personas ubicadas en un territorio determinado y sujetos a una autoridad común.

Debemos atender también a las definiciones en cuanto se refiere al número mínimo de habitantes para dar categoría de municipio a las agrupaciones humanas.

" Y así existen diversos criterios, pero en México se ha señalado en las leyes orgánicas municipales diversas cifras, así por ejemplo en Chiapas se establecía mil - hasta hace poco; Coahuila, Morelos, Oaxaca y Durango, mil quinientos; San Luis Potosí, Aguascalientes, Puebla y Zacatecas, tres mil; Querétaro y Veracruz una cifra superior a cinco mil, por otro lado tenemos grandes municipios urbanos como Guadalajara, Monterrey, Ciu--

dad Juárez, León y demás capitales de entidades federativas, siendo - los municipios de gran densidad de - mográfica, inclusive sobre pasando los señalamientos para su elec- -- ción." . . .

. . . Como ejemplo, señalaremos la - problemática que encierra un muni- - cipio desde el punto de vista po- - blacional. El de Ciudad Netzahual - coyotl que según el censo de 1980 - es considerado como el municipio - más grande de la república, pues - se estima que su población es de - tres millones de habitantes, tiene el noventa por ciento de sus ca- -- lles sin pavimentar, solo dos mil - policías y un promedio de un homi- - cidio por día, todo ello apesar de que el municipio fue fundado ape- - nas en 1945 ". (36)

" También existen contrastes en - tre un estado y otro en cuanto al - número de municipios, así tenemos - a Oaxaca con el mayor número de mu - nicipios: quinientos setenta y Ba - ja California con solo cuatro, Pue - bla con solo doscientos diecisiete Veracruz, doscientos tres y el Es - tado de México, ciento veintiuno". (37)

Además de estudiarse el número o población -- que integra un determinado territorio debemos señalar los gru - pos; tales como masculino o femenino, grupos con instrucción - o sin instrucción, población económicamente activa o inactiva, señalándose además sobre todos ellos el de la elevada tasa de crecimiento de la población, oscilando al rededor de 3.5 anu-

36 Revista Expansión No.290
Mayo 1980, Pág. 110

37 Jiménez- Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge
EL MUNICIPIO EN MEXICO.
1a. edición.
Editorial U.N.A.M.
México, D.F. 1978
Pág. 27

al, siendo una de las más elevadas del mundo. Como en ninguna etapa de su historia de México experimenta en la actualidad un crecimiento demográfico excepcional.

Independientemente del problema de la sobre población en México, los municipios tienen infinidad de problemas, tales como la ineficiente administración pública, la deficiencia en los servicios públicos, el desempleo, la falta de educación y vivienda, esta variedad de problemas ocasiona alteraciones en la población afectando múltiples actividades humanas, constituyendo de tal manera los problemas demográficos en nuestra sociedad.

" La población considerada como la económicamente activa empleada en lo que representa el 60% de la industria Nacional, concentrada en el Valle de México, en talleres o dependencias oficiales, una parte percibe ingresos inferiores o iguales al salario mínimo y se ocupa de trabajos marginales y temporales ocasionando el subdesempleo -- principalmente en el sector comercio y de servicio y el desempleo en el sector agropecuario de los cinco millones del sector agropecuario, dos millones de personas se encuentran en las regiones del centro, centro sur y pacífico sur."(38)

De tal manera que la pobreza en el campo se sitúa principalmente en esas regiones, por otro lado, la mayor concentración poblacional en las actividades de comercio y servicios que dentro del sector humano son las de la área -

metropolitana, del Valle de México, Guadalajara y Monterrey.

El problema ocupacional apesar del rápido proceso emigratorio del campo a la ciudad, se expresa todavía de una manera tan grave en el campo.

Son los estados de mayor proporción de población económicamente activa en la agricultura los que tienen los mayores problemas de pobreza. Asimismo, las presiones de la población en algunos sectores del país han llevado a la migración a través de la frontera de los Estados Unidos y la migración del campo hacia la ciudad y así vemos:

" Estas migraciones son tanto de atracción hacia una vida mejor en nuestro país, así como de rechazo y repulsa de la gente ante el deterioro de la vida en sitios donde habita. " (39)

En tiempos pasados los progresos de la agricultura fueron también acompañados por progresos en otros tiempos de tecnología y fueron dando nuevas oportunidades de empleo en los municipios, independientemente de dar trabajo a los desplazados de los municipios campestres a los municipios urbanos con un atractivo para las gentes con esperanza de mejorar su situación económica.

Esta evolución hacia las grandes ciudades ha acelerado especialmente en el último siglo, creándose por tan

39 Olivera Toro, Jorge
MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
2a. edición
Editorial Porrúa
México, D.F. 1967
Pág. 317

to el problema de la población de los municipios urbanos con sus respectivas consecuencias, entre las más importantes, la falta de vivienda y la deficiente educación.

México en esta política ha venido registrando una gran magnitud de desarrollo económico, sin embargo los beneficios de dicho desarrollo aún no se han podido extender a las comunidades más necesitadas, ni siquiera el sistema educativo en la mayor parte de los municipios ha podido ser capaz de llegar a toda la población en edad escolar.

Concentrándose estos problemas no solo en la población de municipios urbanos, sino en la población de los municipios rurales.

En cuanto al problema habitacional esta directamente relacionado con el salario que percibe la población y con el precio de la vivienda determinado por el mercado.

Sabemos de antemano que el mercado inmobiliario está controlado por empresas particulares, mientras que la acción directa del estado se ha orientado a la adquisición del pueblo para proyectos de interés social, en sitios frecuentemente inadecuados e incompatibles, una política general de urbanización.

Tan es así que las grandes concentraciones de población han acarreado otros tipos de problemas, incluso de carácter político, pues los centros urbanos se han ido extendiendo con excesiva población hacia las zonas colindantes formando nuevas ciudades, que en un momento dado han llegado a confundirse con la principal, y así vemos que el Distrito Fe-

deral ha ido invadiendo a los vecinos municipios del Estado de México, llegando a confundirse con éstos.

En las grandes urbes que se encuentran en continua expansión los límites geográficos y sociológicos dejan de coincidir con los límites políticos, pues la realidad demográfica va dejando siempre retrazado el límite político. Esa falta de concordancia entre ambos límites producido por -- problemas diversos así como la notoria diferencia de clases -- las crecientes distancias entre la vivienda y el lugar de trabajo, la complejidad y el costo cada vez mayor de las obras y servicios públicos municipales.

Otra fuente de conflictos también ha sido la co-existencia entre autoridades federales , estatales y municipales, sobre todo cuando dichas autoridades provienen de distinto origen político y no obstante la reforma realizada en el artículo 115 constitucional referente a la desaparición de los ayuntamientos, surgen diversos problemas políticos aún en la actualidad.

En los municipios que dentro del país constituyen centros de atracción reciben personas del campo y más se agudiza el problema demográfico, por lo que en esos municipios se acentúa el déficit en obras y servicios y se va acumulando entonces una batalla doble, una para abatir los déficits acumulados y otra para cubrir las necesidades de la creciente población que es de por sí una de las más altas del mundo.

Los problemas generales de la población que hemos planteado están directamente relacionados con el ámbito mu

nicipal. Los cambios demográficos han presentado cuestiones difíciles de resolver para las comunidades municipales, sobre todo en lo relativo al excesivo crecimiento de la población - con respecto a los recursos materiales; es precisamente esta situación, la sobre población de donde se han derivado los de más problemas que ya hemos señalado.

Por último, a nivel municipal se han observado todas las expresiones de la vida colectiva y por lo tanto se han presentado los problemas demográficos que afronta la sociedad.

Los municipios mexicanos siguen creciendo a un ritmo demasiado acelerado, insuficiente para dar impulso al régimen local, no obstante que las grandes ciudades han obtenido un alto porcentaje de población los municipios siguen creciendo.

3.- LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES:

No obstante las reformas sufridas en su fracción tercera del artículo 115 Constitucional que menciona.

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

- a).- Agua potable y alcantarillo
- 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, etc.
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas 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." (40)

Hay que hacer notar que es de gran importancia analizarlos, así como de sus sistemas de presentación que se traducen en la prestación de esa clase de servicios, porque de esa prestación adecuada uniforme y regular depende --- gran parte el progreso de la Ciudad y por lo mismo del Estado.

Y debe de tomarse el criterio de la relación del gobierno con las comunidades, es decir el municipio debe tener a su cargo por relacionarse íntimamente con su administración y gobierno y una de las opciones del inciso i) que señala la fracción III del Artículo 115, son los siguientes:

- 1.- Los servicios de seguridad.
- 2.- Los de sanidad, que incluyen los de limpieza y saneamiento de las poblaciones, agua potable, vigilan-

cia y la venta de bebidas y comestibles.

3.- Los de educación, que prestan atendiendo a la enseñanza primaria para menores los centros de alfabetización y la instrucción cívica militar para adultos y el establecimiento de bibliotecas particulares.

4.- Los servicios de vías de comunicación, -- y los transportes urbanos.

5.- Los servicios que se relacionan con las diversiones públicas, con audiciones de banda de música, acondicionamiento de lugares de recreo como parques y jardines, -- así como organización de ferias.

En relación con Hacienda Pública, pensamos -- que está constituida por los derechos que se cobran a la comunidad con la prestación de un servicio público, por lo que es importante que los principales estén atendidos por la administración municipal, entre los que deben figurar en forma preferente los de agua y saneamiento, pavimentación, y alumbrado público, los cuales pueden realizar cobrando contratos con empresas privadas y en caso de que sea la iniciativa particular la que establezca costos y exporte deberá imponersele un impuesto o participación en sus utilidades la cual deberá ingresar a la Hacienda municipal.

Los servicios públicos se deben realizar como una verdadera prestación, salvo guardando los intereses de la comunidad municipal, vigilandolos por medio de su gobierno y dando cumplimiento a las leyes y reglamentos dentro de un criterio humano y generoso, para quienes incurran a su violación.

Dentro de los servicios de seguridad debe atenderlos el servicio de policía y tránsito complementado por el alumbrado público; en lo relativo a sanidad, el municipio deberá atender los de limpia y saneamiento, agua potable, parques, jardines.

Entre los servicios educativos, los centros de alfabetización atenderlos de pavimentación y planificación de las ciudades, conservación de los caminos, así como lo relacionado con las diversiones públicas, como el sostenimiento de bandas municipales, organización de festejos culturales y torneos deportivos, finalmente los relacionados con el registro civil, mercados y rastros.

En una palabra la administración municipal deberá vigilar para mayor eficacia en su prestación en beneficio al público el que los menores reciban la enseñanza primaria, el servicio militar obligatorio, los transportes urbanos y la inspección de las diversiones públicas, todos los cuales seguirán prestando de acuerdo con las posibilidades económicas del municipio y atendiendo a las necesidades de la comunidad en toda la extensión de la palabra.

4.- EL MUNICIPIO EN LA LEGISLACIONES ESTATALES:

Sabemos que en todas las legislaciones estatales hablan y se refieren al municipio y en la mayor parte señalan al mismo como la base jurídica del mismo estado, esto es que no hay ninguna Constitución que no hable del municipio

A nuestro modo de ver las constituciones de los estados de Chihuahua y Campeche con las que más completas se encuentran, por lo que se refiere al municipio pasaremos a analizar la de Campeche, Colima, Chiapas, Tabasco y por último Tlaxcala, por mencionar algunas de las constituciones que integran los estados de la República y para no pasar desapercibido de que cada constitución local habla del municipio.

" CAMPECHE.- Capítulo XVIII .

De los municipios del Estado.

Art. 102.- Los municipios que integran el estado serán libres-se regirán por la ley orgánica - relativa, la que tendrá como bases las siguientes:

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

II.- Los ayuntamientos se compondrán de un presidente municipal y de tantos regidores síndicos como determine la ley orgánica respectiva;

III.- Cuando su extensión o densidad de población lo exija, los municipios podrán subdividirse en secciones municipales y comisarías, debiéndose establecer de acuerdo con la ley orgánica de los municipios, las relaciones y dependencias que existen entre unas y otras;

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que establezcan las leyes fiscales y relativas y en todo caso serán suficientes para atender a sus necesidades;

V.- Los municipios tendrán personalidad jurídica para todos

los efectos legales.

VI.- Los municipios no podrán hacer excensión de contribuciones que no este prevista por las leyes, a ningún ciudadano o empresa, bajo ningún pretexto;

VII.- La primera autoridad administrativa del municipio será el presidente municipal quien tomará posesión el primero de enero y durará tres años en su encargo.

Los componentes de los ayuntamientos, juntas y comisarías municipales, tomarán posesión igualmente el primero de enero y durarán asimismo tres años en sus respectivos encargos;

VIII.- Tanto el presidente municipal como los componentes de los ayuntamientos, juntas y comisarías municipales, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de sus cargos cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el período inmediato.

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

IX.- Cuando por cualquier circunstancia desaparecieran los ayuntamientos o juntas municipales, tendrán facultad el congreso del estado o en su defecto la diputación permanente, para nombrar sus-

titutos mientras se convoca a elecciones; si la falta ocurriere en el último año, los nonbrados terminarán el período.

COLIMA.- Título Séptimo.

De la administración municipal.

Art. 187.- La administración municipal se ejerce:

I.- Por los ayuntamientos que residirán en las cabeceras de los municipios y cuyos miembros serán electos popular y directamente cada tres años. Por cada munícipe propietario se elegirá su suplente, no pudiendo ser nuevamente electo en ningún tiempo los ciudadanos -- que hayan desempeñado el cargo de presidente municipal por más de un año.

II.- Por las juntas municipales que residirán en los pueblos y estarán integradas por tres miembros que serán nombrados por el ayuntamiento respectivo y tendrán los requisitos que marca el artículo 89. Por cada miembro de la junta municipal se nonbrará un suplente;

III.- Por los comisarios municipales que residirán en las rancherías. Los comisarios y demás empleados inferiores serán nombrados por los ayuntamientos respectivos.

CHIAPAS.- Título Quinto.

De los municipios.

Art. 64.- La base de la división territorial y la organización política del estado es el municipio libre. Para la administración interior del estado habrá ayuntamientos y agencias municipales cuyas atribuciones señalará la Ley.

TABASCO.- Título Sexto.

Municipio libre

Capítulo único.

Art. 64.- El municipio libre se organizará y funcionará conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, que entrará en funciones el primero de enero siguiente a las elecciones.

El ayuntamiento se integrará -- con el número de regidores que determine la ley correspondiente y -- radicarán en la cabecera del municipio respectivo;

II.- El primer regidor será el presidente municipal; el segundo -- síndico de hacienda y los demás de -- desempeñarán las funciones que la -- ley asigne;

III.- para ser regidor se requiere ser mexicano por nacimiento tener residencia no menor de tres años anteriores al día de la elección en el municipio correspondiente, no ser ministro de culto religioso alguno, no tener antecedentes penales y haber cumplido 21 -- años el día de la elección o antes;

IV.- El ayuntamiento deberá sesionar públicamente cuando menos -- una vez al mes.

V.- El ayuntamiento deberá fomentar la participación política -- de los ciudadanos y propiciar la -- educación cívica de los mismos;

VI.- Los ayuntamientos tienen -- personalidad jurídica para todos -- los efectos legales y se renovarán cada tres años en los términos que disponga la ley.

VII.- Para crear un municipio -- se requiere que exista un mínimo -- de treinta mil habitantes en el territorio que pretenda constituirse, que las fuentes de ingresos sean -- suficientes para cubrir sus necesidades, que no afecte seriamente la economía del que se pretenda segregar que mediante plebiscito y por -- mayoría de las dos terceras partes se confirme el deseo de los habitantes de integrar un nuevo municipio y que se consulte al ayunta-

miento del que pretente desmembar-
se.

TLAXCALA.- Título Sexto

Capítulo único.

De los municipios.

Art. 72.- Cada municipio será -
administrado por un ayuntamiento -
de elección popular directa y no -
habrá ninguna autoridad intermedia
entre éstos y el gobierno del esta
do." (41)

41 Muñoz, Virgilio y Rufz Massieu, Mario
Op. Cit. Pág. 239

CONCLUSIONES.

C O N C L U S I O N E S :

El nacimiento natural del municipio se debe a la asociación de familias para satisfacer sus más elementales necesidades por lo que defendemos la tesis sociológica en contraposición con la tesis legalista, definiendo el municipio como comunidad natural integrada fundamentalmente por familias que conviven en un determinado territorio, que para la satisfacción de sus necesidades se dan sus propios órganos de gobierno gozando de su propia naturaleza de una personalidad, jurídica-política propia.

El municipio como realidad social al igual -- que el estado, se remota a sus orígenes a las etapas más antiguas de la historia humana, la evolución de ambas instituciones en su realidad a través de la historia ha quedado debidamente señalado. Al principio dijimos que el municipio, prolongación de la familia o unión de familias dió base a la organización política, que a su vez iba a tener como base a aquél ósea el estado.

En consecuencia el municipio es anterior al estado y su origen se remite a cuando las familias deciden unirse al crecer y generan la comunidad política básica: El municipio; de la misma manera llegando el momento varios municipios se vieron conviviendo en un mismo territorio y entonces nació el estado, por lo que decimos que el municipio es la base de la organización estatal.

Los elementos del estado son los mismos ele--

mentos del municipio, como la población, territorio y gobierno, entablando el municipio y el estado, relaciones constantes estrechas y vigorosas, ya que el municipio está ubicado orgánicamente en las estructuras del estado, debe entonces el municipio participar también de su administración y su gobierno.

En el aspecto histórico, la creación del municipio libre obedeció a una actitud combativa de los revolucionarios para liquidar las llamadas jefaturas políticas que en la época porfiriana habían sido instaladas a fin de eliminar la vida democrática de las comunidades.

Por eso la atención de los constituyentes fue absorbida por la anhelada autonomía financiera, más sin embargo en la creación del artículo no se aclaró la forma en que los municipios demostrarían ante las legislaturas locales las necesidades propias de su región para que de acuerdo con éstas la cámara señalara las contribuciones que garantizarán el autofinanciamiento del municipio.

Se analiza la sana intención de los diputados del congreso constituyente de Queretaro por crear un municipio libre.

Y toda vez que la asociación de familias no puede satisfacer sus múltiples necesidades dan lugar a un grupo especial llamado municipio, pero ese grupo social tiene sus problemas: económicos, que están relacionados con la autonomía, el demográfico, relacionado con el territorio y población y los servicios públicos, relacionados con el gobier-

no municipal, sin olvidar que todos los problemas municipales forman a su vez problemas del estado.

El municipio está ubicado orgánicamente en las estructuras del estado, debe entonces participar de su administración y gobierno, asimismo los fines del municipio deben ser reconocidos por el estado. Por lo que es de llegarse a las siguientes conclusiones y sugerencias:

PRIMERA.- En el aspecto económico se debe fortalecer los fiscos municipales a través de medidas impositivas que amplíen el catálogo y las tasas de impuestos y derechos, lo que se supone una redistribución de las fuentes más impositivas y productivas de la comunidad, ya que no obstante las modificaciones que ha sufrido a últimas fechas el Artículo 115 -- Constitucional, las legislaturas estatales deben poner todo su empeño en hacer valer esas facultades que tienen para con el municipio. Insistiéndose que la organización y su economía es fundamental para el desarrollo del municipio y serán verdaderamente libres cuando tengan hacienda que administrar, haciéndose valer el instrumento jurídico de la Constitución Federal para proteger al municipio de las constantes violaciones a su jurisdicción.

SEGUNDA.- En el fenómeno demográfico, toda vez que el municipio es una porción territorial enclavada en un estado habitado por muchos familiares y agrupados para la satisfacción de las necesidades de acuerdo con la centralización regional designando para ello sus propias autoridades, debiénd-

se por lo tanto realizar, el reflejo de la personalidad jurídica que entraña el ser titular de derechos y obligaciones y que los faculta para contar con un patrimonio propio y con órganos de representación, por lo tanto se debe dejar de pasar por alto la dependencia política y la actitud de subordinación jerárquica de los presidentes municipales en su aspecto político, principalmente los comités estatales y municipales de los partidos políticos que salvo casos excepcionales actúan como enlace del poder local y rara vez funcionan como promotores de consientización social y política y así se podrán evitar otros problemas como el que los habitantes de los municipios emigren a grandes centros urbanos, donde al no encontrar ocupación crean la marginación sobre todo de jóvenes.

TERCERA.- Desde el punto de vista político hay que hacer notar que la legislación municipal ha contribuido a detener el proceso de desarrollo por falta de suficiente flexibilidad del derecho positivo público en lo relativo a la mayoría de los municipios; lo mismo que las legislaturas de los estados al aprobar o desaprobar los presupuestos que anualmente envían los ayuntamientos y lo hacen por regla general con un criterio eminentemente contable matizado por cuestiones políticas de simpatía personal hacia tal o cual municipio, pero rara vez aplicando los elementos fundamentales para promover el desarrollo, por lo que el presupuesto de los municipios viene a ser una especie de salario mínimo municipal, que como su nombre lo indica, es lo mismo que se requiere para poder subsis--

tir. Por lo que debe existir una verdadera descentralización política y administrativa; el municipio solo así luchará contra la pobreza, abandono y marginación, en que se haya sumergido y eligirá la forma de organización política, no debiendo ser sus gobernantes impuestos desde el exterior, ni frenar su posibilidad de explotar sus recursos, solo así se desarrollará económicamente y políticamente dejando de ser esclavos en suma por el poder central.

CUARTA.- Por lo que respecta a los servicios públicos, sugerimos una política de desarrollo integral erogando el respectivo ingreso de cada servicio en el mismo servicio, ~~es decir haciendo una división de los servicios y teniendo una administración por cada uno de los servicios, haciéndose notar que una de las soluciones al gran problema del desarrollo de los municipios es precisamente una acción coordinada de acción y capacitación; para la tarea educativa los ayuntamientos deben coordinarse con las autoridades federales y estatales vigilando y estimulando a los maestros y alumnos, la constante presencia de los funcionarios municipales en las escuelas permite establecer contacto directo con la problemática estudiantil con miras al mejoramiento de la enseñanza, proponiendo de antemano una ley reglamentaria federal con base en el artículo 115 constitucional, no obstante las reformas surgidas últimamente en el artículo 115 Constitucional.~~

En el momento en que podamos tener los municipi

pios funcionarios y empleados capaces que conozcan su oficio y estén vinculados en su comunidad, tendremos unos mejores municipios libres apoyados en las instituciones de la República.

BIBLIOGRAFIA.

BIBLIOGRAFIA:

1.- LEGISLACION CONSULTADA:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1a. edición
Editorial Porrúa
México, 1983

2. OBRAS CONSULTADAS:

Acosta Romero, Miguel
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

2a. edición
Editorial Porrúa
México, 1961

Burgoa, Ignacio
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

3a. edición
Editorial Porrúa
México, 1979

Cosío Villegas, Daniel
HISTORIA MODERNA DE MEXICO

2a. edición
Editorial Hermes
México, 1972

Fraga, Gabino
DERECHO ADMINISTRATIVO

22a. edición
Editorial Porrúa
México, 1968

Flores Gómez González, Fernando y Carbajal Moreno, Gustavo
MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL

1a. edición
Editorial Porrúa
México, 1976

Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge
EL MUNICIPIO EN MEXICO

1a. edición
Editorial U.N.A.M.
México, 1978

Jellinek, George
TEORIA GENERAL DEL ESTADO
1a. edición
Editorial Albatros
Buenos Aires, 1970

Lanz Duret, Miguel
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
5a. edición
Editorial C. E. C. S. A.
México, 1971

López Rosado, Diego
PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO
4a. edición
Editorial U. N. A. M.
México, 1975

López Rosado, Felipe
INTRODUCCION A LA SOCIOLOGIA
25a. edición
Editorial Porrúa
México, 1976

Moreno, Daniel
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
4a. edición
Editorial Pax-México
México, 1979

Ochoa Campos, Moisés
LA REFORMA MUNICIPAL
9a. edición
Editorial Porrúa
México, 1968

Olivera Toro, Jorge
MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO
2a. edición
Editorial Porrúa
México, 1967

Porrúa Pérez, Francisco
TEORIA GENERAL DEL ESTADO
10a. edición
Editorial Porrúa
México, 1978

Rabaza, Emilio O y Caballero, Gloria
MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION
1a. edición
Editorial
México, 1970

De la Garza, Sergio Francisco
EL MUNICIPIO
3a edición
Editorial Ius
México, 1947

Tena Ramirez, Felipe
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
11a. edición
Editorial Porrúa
México, 1972

Muñoz, Virgilio y Rufz Massieu, Mario
ELEMENTOS JURIDICOS
1a. edición
Editorial U. N. A. M.
México, 1979

3. REVISTAS CONSULTADAS:

Comercio Exterior Temas Demográficos
México, 1974

Mori Antonio
LOS MUNICIPIOS FANTASMAS
Noviembre 80, No. 34
México,

Delgado Navarro, Juan
PROBLEMATICA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS (Difusión Fiscal)
Noviembre 10, No. 5
México.

Expansión No. 290
Mayo 1980.