



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

UN ESTUDIO JURIDICO, ECONOMICO, POLITICO  
Y SOCIAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

T E S I S  
Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN DERECHO  
p r e s e n t a  
DANIEL REYES VALENCIA

México, D. F.

1977

5



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 GLORIA:

Con amor sincero, por sentir  
su apoyo desinteresado, en la culmina  
ción de mis estudios profesionales.

A DANIEL Y ALEJANDRO:

Que constituyen  
el punto de apoyo de mi-  
superación personal.

AL LIC. MARIO CROSSWELL ARENAS:

Con sincero reconocimiento,  
por sentir su apoyo y haberme ubicado en  
circunstancias favorables para realizar  
este trabajo.

---

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

La elaboración de este trabajo, constituye el reflejo de las inquietudes y sentimientos que hemos tenido por los problemas municipales, debido quizá, al hecho de haber vivido dentro de un ámbito municipal, y a que nuestra formación escolar, a excepción de la universitaria, la hemos adquirido en un municipio que tiene — problemas comunes a los de muchos otros municipios de nuestro México.

El interés por este tema no se alimenta básicamente de "un subjetivismo local" originado por el hecho de continuar sintiendo el contacto de la problemática municipal, sino que independientemente de la formación social-política del sustentante en el ámbito municipal, consideramos que esta Institución de Derecho Público viene a ser el "pequeño gran peñañón" de la vida política-económica y social de nuestro país. Por ello, planteamos en este análisis la realidad que actualmente vive la Institución, realidad que encuentra ataduras jurídicas, políticas, económicas y sociales, que no le permiten ser un verdadero factor de "desarrollo integral" para su comunidad; y que por consiguiente, exige prioridad para que se reforme su estructura en los aspectos mencionados, si no queremos seguir viendo comunidades apáticas que no contribuyen al verdadero desarrollo integral del país.

Esta amalgama de inquietudes es la que nos ha inclinado a realizar, aún dentro de nuestras limitaciones científico-literarias, el presente trabajo, con el fin de presentar un estudio global de la problemática real, que sufre el municipio. Y en consecuencia manifestar, que los problemas nacionales solamente encontrarán soluciones reales y no simples paliativos, cuando se considere - que son los municipios quienes generan fuerza y solidaridad, requeridas para mover el engranaje político-económico y social que necesitamos en la solución de los problemas que padecemos; pues un país reestructurado en sus pequeñas comunidades, llamados municipios, alcanzará a través del tiempo su verdadero desarrollo integral.

En el primer capítulo, planteamos los conceptos jurídico-políticos vertidos sobre el municipio, aunque también aportamos nuestra idea sociológica que tenemos de él a manera de complementación; por otra parte también analizamos la personalidad jurídica que se le tiene reconocida en la Constitución Federal, con el propósito de apoyar nuestro concepto sociológico, pues solamente podrá justificársele este atributo, cuando se comprenda que el municipio es una "familia de familias" que requiere de ella para resolver sus problemas comunitarios.

En el capítulo segundo, hacemos un análisis histó

rico sobre la Institución para conocer cómo ha ido evolucionando en los distintos ordenamientos jurídicos y regímenes políticos dados a raíz del movimiento de Independencia; para ello, partimos de la Constitución de Cádiz de 1812 y concluimos con la reforma al artículo 115 constitucional, que no tuvieron vigencia y que sin embargo consideramos son parte histórica de nuestra Institución.

En el capítulo tercero, mostramos la situación del Municipio mexicano, en relación con los municipios o comunas de otros países, para ello, partimos de las características que se deducen de nuestro artículo 115 constitucional. Creemos que en esa forma podrá valorarse cuál ha sido o es la evolución de nuestra Institución en relación con municipios de otros países.

Como parte final de este trabajo, en el capítulo cuarto realizamos un análisis concreto del problema municipal, pues patentizamos las verdaderas limitaciones jurídicas, económicas, políticas y sociales, que no le permiten ser un verdadero centro de desarrollo integral. Para ello, nos valemos de datos estadísticos que resaltan el centralismo económico; señalamos la influencia del Partido Oficial y de los gobiernos de los Estados en la situación política de la Institución; la falta de instrumentos jurídicos para que el municipio resuelva sus problemas locales; y la marginación del muni-

cipio en los problemas sociales de la comunidad, juntamente analizamos las consecuencias de esta marginación.

En este trabajo hemos puesto todo nuestro interés, dedicación y conocimientos, con el fin de obtener un trabajo serio, - aún en medio de las limitaciones naturales que hemos encontrado, sin embargo, hemos querido ser lo más sinceros para expresar nuestro pensamiento y experiencias surgidas en la convivencia municipal.

## CAPITULO I

### EL CONCEPTO DEL MUNICIPIO Y SU PERSONALIDAD JURIDICA

#### 1.1 CONCEPTUALIZACION

Antes de analizar la naturaleza del municipio, — consideramos importante analizar brevemente la existencia de esta — institución entre griegos y romanos, porque es entre ellos donde hallamos los orígenes institucionales del gobierno municipal de occi— dente, es decir, EL MUNICIPIO.

En Grecia surge una institución llamada: Polis, o sea la ciudad; aquí el ciudadano se desenvuelve con derechos civiles y políticos, reunido en lo que equivalga a nuestros municipios: los demos. Ya entonces el municipio griego se caracteriza con una cuali— dad que ha permanecido hasta el presente, en el régimen municipal, — se hace referencia en este caso a la "autonomía": ella actualmente — como se verá en el presente trabajo, constituye una particularidad — económica-política de nuestro municipio pero entre los griegos gra— dualmente alcanzó la máxima expresión, porque mediante ella se logró una separación radical de las distintas comunidades, así se confirma por lo que dice Fustel de Coulanges: "Por vecinas que fuesen, forma— ban siempre sociedades completamente separadas. Entre ellas había — una separación mucho mayor que la distancia que separa hoy a dos ciu— dades, mucho mayor que la frontera divisoria de dos estados: los dio



ses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones".(1)

Todavía más, esta autonomía local del municipio - rebasó límites no imaginables, pues: "Cada cual tenía su moneda particular, que, en el origen, solía marcarse su emblema religioso. Cada cual tenía sus pesas y medidas. No se admitía que pudiera existir nada común entre dos ciudades. La línea de demarcación era tan profunda, que apenas se concebía que pudiera permitirse el matrimonio entre habitantes de dos ciudades distintas".(2)

Roma por su parte crea instituciones importantes para el Gobierno Municipal, entre ellas están los "ediles curules", - quienes desempeñaban funciones administrativas y de policía, es decir, actividades que actualmente todavía son realizadas por los Ayuntamientos. Son también los romanos quienes hacen de la organización municipal, un auténtico enlace entre el ciudadano y el Estado, y son ellos quienes empiezan a denominar a la institución: "Municipium", - aunque debe aclararse, que ese término sólo fue utilizado para designar a la comunidad, que sometida al poder romano, gozaban en mayor o menor grado, de la ciudadanía y conservaban autonomía en su administración local.

---

(1) Fustel de Coulanges -La Ciudad Antigua. Editorial Porrúa, S.A. 2a. Edición, México, D.F. 1974, pág. 152

(2) *Ibid.* Cit. pág. 152

La existencia del municipio en estos países tan antiguos, nos inclina a pensar que esta institución ha sido siempre importante para el desarrollo político-social de las comunidades; de ahí nuestro interés por conocer qué es en sí el municipio, cómo se entiende su naturaleza, cuáles son sus principales características, etc. El análisis que haremos en el presente trabajo, tendrá un enfoque que no sólo conforme al derecho, sino también en relación a ciencias auxiliares del mismo, de esta forma llegaremos a una conceptualización que encierre todas las características que en sí tiene la Institución.

En este trabajo pretendemos exponer, más que un concepto lógico a manera de definición, una idea general de cómo es visto conforme a los poderes Constitucional y Administrativo, que son básicamente las bases jurídicas que fundamentan y estructuran nuestra Institución. Por otra parte, también veremos cómo es analizado a través de ciencias auxiliares del derecho, es decir, la Ciencia Política y la Sociología; vista así la Institución se obtendrá una idea clara de lo que en sí constituye el municipio, en la vida económica-político-social de las comunidades.

Iniciemos el estudio de este concepto a la luz del Derecho Constitucional, porque es precisamente la Constitución Fede-

ral de 1917 quien le da mayor participación en la vida local de México, y porque fundamentalmente dentro de esta rama jurídica el concepto del municipio ha sido estudiado por varios autores; posteriormente se analizará conforme al Derecho Administrativo, y finalmente de acuerdo a las ciencias auxiliares del Derecho que ya hemos mencionado.

#### 1.1.1 ESTUDIO CONSTITUCIONAL

Consideramos importante hacer referencia no sólo a la doctrina del Derecho Constitucional, sino también examinar nuestro derecho vigente, concretamente, el artículo 115 constitucional; de esta forma se abarca íntegramente el estudio constitucional del municipio.

Conforme a la doctrina constitucional, hallamos similitud en los conceptos que distintos autores vierten sobre el municipio, las diferencias que hay en sus conceptos son más que de esencia, accidentales.

El Dr. Ignacio Burgos considera al municipio como: "una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo, que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que

los tratadistas de Derecho Administrativo llaman descentralización - por región".(3)

Su concepto coincide como veremos adelante, con el de los otros autores que aquí citaremos, sin embargo su definición municipal se distingue porque dice: "a pesar de su adscripción y pertenencia a una Entidad Política superior, y no obstante ser un tipo de descentralización por región de ésta, el municipio tiene como notas peculiares la autonomía y la autarquía, según lo demuestran los distintos municipios históricamente dados".(4)

Otro estudioso del Derecho Constitucional, es el maestro Tena Ramírez, para quien el municipio también constituye "una descentralización", por lo que confirmamos la similitud ya prevista sobre lo dicho también por el Dr. Ignacio Burgoa. Específicamente el maestro Tena Ramírez dice de la Institución: "en el parangón que para fijar los perfiles del Estado-miembro, hubiéramos de establecer entre éste y el municipio, advertimos que, aunque en ambos casos se trata de "fenómenos de descentralización", sin embargo la descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a las Entidades Federativas, cuya

---

(3) Burgoa Ornelas Ignacio -Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. Ca. Ed. 1976, México, pag. 409

(4) *Ibid.*, pag. 407

autonomía se concreta en el hecho de darse una Constitución y expedir la legislación que de ella deriva".(5)

Finalmente entre los doctrinarios, también observamos que Lanz Duret, en su concepto sobre el municipio habla de una forma análoga al Sr. Surroca y a Tena Ramírez, es decir, para Lanz Duret, el municipio es una "descentralización"; ello se desprende por lo que dice: "en todas las naciones en que impera el régimen democrático, el municipio es una de las organizaciones más perfectamente desarrolladas y protegidas por leyes y por gobernantes, tanto por los servicios de carácter educativo que presta en la democracia misma, como por la ayuda material y los beneficios que proporciona el gobierno nacional, por medio de la descentralización administrativa".(6)

La conceptualización del municipio desde el punto de vista constitucional lo complementamos con el análisis del artículo 115 constitucional, en el que si bien es cierto, no existe una definición propiamente dicha del municipio; sin embargo se pueden encontrar ciertas notas que nos darán una idea general de cómo es caracterizada esta institución en nuestro régimen jurídico vigente.

(5) Tena Ramírez Felipe —Derecho Constitucional Mexicano— 14a.Ed. México, D.F. 1970, pág. 150

(6) Lanz Duret Miguel. —Derecho Constitucional Mexicano— C.E.C.S. A. 3a. Edición de la 1a. Ed. México, D.F. 1970, pág. 366

En el artículo 115 constitucional, advertimos que el municipio se considera como base de división territorial, política y administrativa, sin embargo, tal parece que su función administrativa es lo que más se resalta en sus diferentes fracciones. Precisamente tenemos en la fracción I: "Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular"; y la fracción II, dice: "El municipio administrará libremente su hacienda"(7); Esto nos señala que aún dentro de nuestro derecho vigente, el municipio mexicano se le considera primordialmente como órgano administrativo y político de los intereses locales de una comunidad.

Según esto, podemos decir que nuestro municipio, se caracteriza como una "Descentralización Administrativa", fenómeno semejante a como lo conceptualiza el Derecho Administrativo, según veremos, cuando analicemos el concepto administrativista.

En relación al concepto del municipio, visto según estudiosos del derecho y nuestro texto constitucional, consideramos, que efectivamente esta Institución viene a ser una "descentralización por región", por lo cual, la actividad del Ayuntamiento dentro de la comunidad, será administrar los servicios y bienes locales

---

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1976, pág. 81

de que disponen en una determinada circunscripción territorial. Claro está que no por ello descartamos la posibilidad de que el municipio se considere, algo más que una mera descentralización por región, pues su naturaleza va más allá; esto se comprenderá cuando analicemos más adelante dicho concepto política y sociológicamente.

Sólo de esta forma podrá entenderse cuál es nuestro concepto acerca del municipio, porque si bien lo aceptamos como una descentralización, también es cierto que es una "familia de familias"; que vincula y fortalece los lazos de vecindad entre los habitantes de la localidad para satisfacer los intereses de la comunidad.

#### 1.1.2 ESTUDIO ADMINISTRATIVO

Los administrativistas han estudiado al municipio como Institución de Derecho Público, entre ellos, primordialmente citamos aquí el pensamiento del maestro Gabino Fraga, quien por sus conocimientos precisos sobre el municipio, nos da una idea clara de lo que es, desde el punto de vista administrativo.

El maestro Fraga, parte del concepto de la descentralización por región que consiste en: "el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada —

circunscripción".(8)

Según esto, el maestro Fraga dice: "La organiza-  
ción municipal es la forma en que la legislación mexicana ha adopta-  
do la descentralización por región"(9); de ahí que el municipio sea  
considerado el prototipo de la descentralización por región, pues di-  
ce de él: "se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones -  
democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la de-  
signación de las autoridades que han de manejar los negocios que les  
son comunes, y por lo mismo de ejercer sobre dichas autoridades un -  
control por vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad -  
que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de -  
llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los  
negocios públicos que le afectan".(10)

Con el fin de esclarecer el concepto administrati-  
vista, observamos que el mismo autor aclara: "La asociación de veci-  
nos que constituye un municipio, podría concebirse dentro de los li-  
neamientos del Derecho Civil, pues en realidad los motivos de su for-  
mación son los de administrar los intereses de la localidad, y la ad-

(8) Fraga Cabino -Derecho Administrativo-, Editorial Porrúa, 14a.  
Edición, México, D.F. 1971, pág. 207

(9) Idem, pág. 208

(10) Idem, pág. 207



misión o exclusión, de ciertos miembros de la asociación; pero como para la realización de esos fines, no bastan las atribuciones que el Derecho Civil reconoce, el Estado proporciona a la colectividad ciertas prerrogativas de orden público, de tal modo que es al Derecho Público al que le corresponde dar fisonomía especial al municipio, por que sólo con la concesión de esas prerrogativas se hace posible que él maneje sus propios intereses. Las prerrogativas otorgadas son — propiamente prerrogativas de autoridad, para que los representantes de la colectividad pueden imponer sus decisiones, y las mismas prerrogativas pueden entenderse, bien como derechos en favor de la asociación o como obligaciones a cargo de la misma y en favor del Estado, que en esa forma se descarga, como antes habíamos dicho, de la necesidad de atender los intereses meramente locales.”(11)

Dentro del concepto administrativo según hemos visto, se advierte que la Institución se reduce a ser un órgano administrativo, cuyas funciones esenciales consisten en prestar servicios públicos a través de la “descentralización por región”. De ahí que la doctrina que analizamos atribuya a nuestro municipio características muy semejantes a las que corresponden a la “descentralización por región” centro de la doctrina clásica; nos referimos concretamente

(11) Fraga Barrera Gabino, —Derecho Administrativo—, Editorial Porrúa, 14a. Edición, México, D.F. 1971, pág. 133.

tamente a:

- "1a.- La existencia de una personalidad jurídica.
- "2a.- La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad.
- "3a.- La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad.
- "4a.- La existencia de uno o varios órganos de representación de la personalidad".(12)

En relación a estas características es oportuno señalar que si efectivamente estas particularidades de una forma u otra se manifiestan en nuestro municipio, según puede verse en el artículo 115 constitucional, no por ello aceptamos totalmente, el pensamiento que sostiene los administrativistas de conformidad con lo dicho por la doctrina clásica. La razón es obvia, porque en la segunda característica, entendemos que no es el Estado quien concede los derechos públicos a la personalidad del municipio, sino el Constituyente de 1917, es decir, la representación del pueblo, es quien reconoce a la institución "Personalidad Jurídica" con todas sus consecuencias jurídicas, para ser verdaderamente un gobierno local de la comunidad.

---

(12) Fraga Barrera Gabino, -Derecho Administrativo-, Editorial Porrúa, 11a. Edición, México, D.F., 1971, pág. 303

La realidad quedará clara más adelante, cuando -  
hablamos expresamente de dicha personalidad: por el momento sólo sug-  
remos señalar la tendencia más marcada del Derecho Administrativo de  
identificar plenamente a nuestra institución como una simple "DESCEN-  
TRALIZACIÓN POR REGIÓN", en razón de que consideramos que es precisamen-  
te en él donde se reflejan las características que el Derecho Admi-  
nistrativo doctrinalmente atribuye al fenómeno de la "descentraliza-  
ción por región".

### 1.1.3 ESTUDIO POLITICO

Puede decirse que en este estudio existen dos ra-  
zones por las cuales habremos de analizar el concepto político del -  
municipio, primera: el mismo artículo 115 constitucional habla del -  
municipio como base de división política; segunda: de hecho el muni-  
cipio es el lugar donde, de manera más real, podemos ver la partici-  
pación de los ciudadanos en la política nacional.

PRIMERA.- El artículo 115 constitucional vigente  
reconoce al Municipio Libre como base de la organización política de  
las Entidades Federativas, lo que precisamente da al municipio un ca-  
rácter de fundamento no solo de ellas, sino que en última instancia-  
también de la Federación. Ello porque el municipio viene a ser cén-  
tr

la básica de nuestro régimen político. Por células en el aspecto biológico, se entienden las partes más importantes de un organismo vivo, porque aquellas contienen la vida; aplicando esta función al municipio, observamos que viene a ser la Institución de Derecho Público, que en conjunto con la vida de las Entidades Federativas, quienes a su vez unidas forman el gran organismo político que es la Federación. De ello resulta que por un lado el Gobierno Federal se conecta directamente con su población, formada por la totalidad de los municipios y entidades federativas; y por otro comprobamos que el municipio políticamente viene a ser la base real de nuestro Federalismo.

SEGUNDA.- Para la ciencia política el municipio constituye el primer baluarte representativo de mayor autenticidad, porque ahí el hombre empieza a participar en la política; es ahí donde tiene su primer contacto con el poder público; es ahí donde a diario se libra la batalla más cabal en aras de la democracia, donde se ve de cerca y se siente en carne propia el efecto de las decisiones políticas. En fin, por todas estas razones, bien puede pensarse que lo dicho por el maestro Daniel Moreno Oñaz encaja dentro del concepto político del municipio, pues dice: "es la célula mínima donde los intereses regionales interesan a todo el mundo, es una órbita en la-

que se puede desenvolver ampliamente la democracia y la participación popular, preparación ineludible en un país como el nuestro, donde de la simulación de una política populista ha llegado a extremos que nos hacen dudar de nuestro adelanto político." (13) Y es que desde el punto de vista político, el municipio no es para menos, ya que ellos pueden considerarse las democracias más antiguas, y lo eran ya cuando la administración central y todos los restantes dominios de la administración local se hallaban organizados sobre bases estrictamente autocráticas.

Deducimos de este análisis político que el municipio bien puede ser el medio más eficaz para que se perfeccione nuestro régimen democrático, porque ahí los ciudadanos, según hemos dicho, sienten más interés por la política, aún cuando en ocasiones se advierte en ellos una ciudadanía indiferente, desesperanzada y amorfa, situaciones que no las provoca el municipio en sí, sino las origina la desconfianza política en que se desarrolla la institución, - dando por resultado que no sea un verdadero instrumento de la participación popular en las grandes decisiones, no solo locales, sino incluso nacionales.

---

(13) Moreno O'Farr Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Pax-México, 1a. edición, México 1972, pág. 349

#### 1.1.4 ESTUDIO SOCIOLOGICO

En este aspecto Adolfo Posada da una definición — típicamente sociológica, al señalar que "El municipio es el núcleo — de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las ne cesidades de la vecindad, concluyendo que es una unidad funcional".(14) A lo que añadimos, el municipio constituye un factor muy importante — de comunicación, porque el aspecto social de una comunidad se des- arrolla dentro de su territorio a través de diferentes interrelacio- nes sociales, tales como: la escuela, mercados, cines, teatro, depor- tes, tiendas, iglesia, etc., es decir, que por el grado de inmedia- ción de todas estas situaciones, el municipio viene a ser factor de vinculación entre sus habitantes, pues es aquí donde hacen su vida — comunitaria y es aquí donde se va arraigando el sentido de pertene- cia de la localidad.

Lo anterior nos lleva a pensar que, sociológica- mente el municipio es visto como el grado de organización perfecta — en la vida local, a partir de la familia, para constituir "una fami- lia de familias"; que se encuentran asentadas en una circunscripción territorial, donde los habitantes al tener una convivencia próxima,—

---

(14) Ochoa Campos Moisés; La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, 2a. Edición. México, D.F., 1968, pág. 29.

duradera y en constante interacción van creando el desarrollo de su comunidad; porque los intereses comunes despiertan en ellos el sentido de solidaridad, a veces muy profundo, por lo que en muchas ocasiones se traduce en un gran esfuerzo que todos hacen para resolver problemas de la comunidad, y siempre ligados a las necesidades más apremiantes que en su localidad existen.

No en vano se ha dicho que, al ser el hombre social por naturaleza, ha originado que el municipio no se considere básicamente un producto del legislador, sino más bien un producto histórico y natural, al cual el legislador le da reconocimiento en nuestro derecho vigente; pues ciertamente, la existencia de agrupamientos humanos solo inicialmente fueron ajenos entre sí, ya que al darse cuenta de que sus intereses eran comunes, decidieron integrarse en comunidades promotoras de su mismo desarrollo.

El municipio, es fundamentalmente, el marco de desarrollo de sus habitantes, porque allí realizan su vida, obviamente ellos se compenetran de los problemas de la comunidad, los analizan y los digieren de tal forma, que los problemas vienen a ser de cada habitante, y es precisamente ese efecto de sentir suyo el problema, el que los hace aceptar, en cuanto grupo, responsabilidades mancomunadas, aportar su inteligencia, su poder humano y sus recursos

locales para atacar el problema específico, que en última instancia beneficie a todas las familias que integran la comunidad.

Todas estas razones nos llevan a considerar que - una verdadera conceptualización del municipio, requiere también de - un análisis con un enfoque sociológico, ya que de otra forma dejaría mos pasar por alto un rango interesante de él, y consecuentemente el concepto que pudiéramos tener de esta Institución quedaría incompleto, y lógicamente no buscamos esto, sino que por el contrario, pugne mos por un concepto que abarque todas las características que en sí tiene el municipio: constitucionales, administrativas, políticas y sociológicas.

Dentro de los fines del Estado está la promoción del desarrollo de la sociedad, promoción no sólo global en cuanto al país, sino básicamente particular, en cuanto comunidades, pues debe tomarse en cuenta, que esa sociedad nacional tiene como base aque- - llas pequeñas, medianas, o grandes comunidades que son los munici- - pios, los cuales necesitan que la función promotora del Estado se - concretice en cada uno de ellos; y puesto que el Estado crea el dere- - cho, se necesita que el derecho tome en cuenta al municipio como una comunidad, es decir, el aspecto sociológico de él, pues ciertamente - no podría existir congruencia jurídica cuando se diga que el munici-



pio es solamente una descentralización por región, un órgano administrativo, o la célula política de la sociedad, y sin embargo existen situaciones sociales dentro de él que lo hacen ser más que eso, tales como necesidades comunes, intereses propios, sentido de pertenencia, convivencia, esfuerzo común, costumbres propias, idiosincracia, etc. que advertimos en cada uno de nuestros municipios.

En consecuencia, el concepto sociológico, consideramos debe aceptarse como algo real y formando parte de la esencia - del municipio, tanto así, que no debemos considerarlo sólo a través de la técnica administrativa, sino también como una auténtica comunidad, donde sus miembros, a través de una lucha diaria, buscan la realización de sus intereses, dando cabida de esta forma, a hacer vigente la autonomía que nuestro derecho positivo le otorga en el artículo 115 de la Constitución Federal.

## 1.2 PERSONALIDAD JURIDICA

De acuerdo con nuestro derecho positivo, en el artículo 115 constitucional, fracción III, se establece que: "el municipio tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales", - lo que manifiesta, que jurídicamente el municipio goza de este derecho a nivel constitucional, por ello analizaremos aquí dos situacio-

nes en relación a ella; una, saber qué es la personalidad jurídica municipal; la otra ver si esa personalidad jurídica, de hecho es respetada en el ejercicio municipal.

### 1.2.1 QUE SE ENTIENDE POR PERSONALIDAD JURIDICA MUNICIPAL?

Para saber en qué consiste la personalidad jurídica, acudimos al estudio del voto particular que emitió el ministro de la Corte, licenciado José Rivera Pérez Campos, con motivo del juicio de amparo en revisión 9638/59, interpuesto por la C. Virginia Soza Hernández, contra la posición adoptada en la tesis por la mayoría de los ministros de la Sala. La discusión que analizaremos aclara efectivamente cómo se entiende la personalidad jurídica del municipio, pues le confiere una alta calidad lo expresado por este jurista, al decir: "Disiento también de la cuarta tesis del voto mayoritario, porque ante el silencio de la Constitución Federal sobre lo que significa que los municipios estén investidos de personalidad jurídica, no se atrevió a colmar esa laguna como debió hacerlo recurriendo a los principios generales del derecho. Por mi parte he considerado recurriendo a ellos, que gozar de personalidad jurídica significa: SER SUJETO DE FINES AUTONOMOS, ESTO ES, AJENOS A LOS DE TODA OTRA PERSONA DE DERECHO; POR LO QUE AL NEGARLE LA EXISTENCIA DE DICHA ES-

FERA DE FINES AUTONOMOS SE DESCONOCE QUE EXISTA LA PERSONA DE DERE—  
CHO". (15)

Y ciertamente no podemos desconocer al municipio—  
como "persona jurídica", pues el mismo Código Civil vigente, así lo—  
establece expresamente, cuando señala a las personas morales en su —  
artículo 26: "Son personas morales:

I.— La Nación, los Estados y los Municipios." (16)

Y aún más, del mismo Código (artículo 26) deduci—  
mos que el Municipio, en cuanto personal moral, puede ejercitar to—  
dos los derechos que necesite para llevar a cabo sus fines (autóno—  
mos). En esto podemos fundamentarnos para sostener que sería un ab—  
surdo jurídico ignorar al municipio como una persona de derecho, —  
pues nuestra misma legislación así lo establece; de ahí que el licen—  
ciado José Rivera Pérez Campos, continúe diciendo: "nosotros sabemos  
que el municipio es en sí una persona de Derecho Público, así lo re—  
conoce nuestra legislación al aceptarse que goza de personalidad ju—  
rídica y por tanto tiene sus fines autónomos, y no obstante se igno—  
ra la existencia de estos fines, cuando al parecer de los administra

---

(15) Rivera Pérez Campos José: Voto Particular en el juicio de —  
amparo 5658/59, Archivo Judicial, México, D.F. 1966, foja 5.

(16) Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, —  
Edición trigésima sexta. México, D.F. pág. 48

tivistas sostienen que los Ayuntamientos sólo pueden actuar dentro — de las facultades que expresamente les confiere la legislatura local respectiva, rompiendo con ésto en parte, su personalidad jurídica en cuanto, persona de derecho público; al realizar ésto se ignora, cuál es la esencia de toda persona de derecho que goce de lo que llaman — los filósofos del Derecho, los derechos de libertad".(17)

El mismo jurista más adelante para aclarar posi— bles dudas sobre el absolutismo municipal, que pudiera pensarse de— fendia, dice: "Ciertamente al afirmar ésto, habrá quienes piensen — que la personalidad jurídica del Municipio se entiende como algo ab— soluto y totalmente independiente de cualquier poder, lo que lógica— mente podrá considerarse un absurdo y quebrantaría nuestro federalis— mo; sin embargo no es así, ya que pensamos que esos derechos de li— bertad derivados de la personalidad jurídica que tiene el municipio, pueden ser limitados por deberes de acción y por deberes de absten— ción, con facultad al respecto a favor de los órganos legisladores — supraordinantes, lo que implica ya, la existencia de una autonomía — que en ningún momento se puede considerar como absoluta; sin embargo también tienen admisión los filósofos del Derecho, que cuando no se—

---

(17) Rivera Pérez Campos José. Opus cit. foja 7

han fijado dichos límites, la persona jurídica precisamente por serlo, goza de libertad para definir y alcanzar sus propios fines";(18) y precisamente ésto es lo que debemos entender al hablar de personalidad jurídica, que si bien constitucionalmente, de acuerdo al artículo 115 constitucional la tienen los municipios, debe realizarse dicha personalidad jurídica a través de una libertad real para poder decidir sus fines autónomos, de acuerdo a las circunstancias que cada municipio como persona de derecho que es, tenga en la vida cotidiana con sus habitantes.

Es aquí donde el concepto de personalidad jurídica no debe quedarse solamente escrito en la Constitución, ya que si se acepta constitucionalmente, pero para fines prácticos de la vida municipal se le sigue considerando como una simple descentralización por región, esa personalidad no se realizará plenamente sino sólo para situaciones que de ninguna manera puede decirse que esté gozando de sus derechos de libertad, que los filósofos del derecho dicen, — tiene la persona jurídica.

Cuando se dice que la personalidad jurídica del municipio consiste en ser sujeto de fines autónomos, se entiende des

---

(18) Rivera Pérez Campos José. Opus cit. foja 7

de luego que el municipio goza de autonomía, que como ya se dijo, no debe entenderse como algo absoluto, sino que se debe considerar a la Institución con todo y su autonomía, formando parte de un órgano, — que es la entidad: sin embargo, ésto no impide que el municipio con personalidad jurídica, pueda darse sus propias reglas de acuerdo a — sus fines autónomos, dentro de los lineamientos establecidos por la Constitución del Estado a que pertenezca. Esto al realizarse así, — entendemos que toma vigencia la personalidad jurídica, pues los fines autónomos de que goza el municipio vienen a ser reales. Por otra parte también advertimos que en el aspecto práctico de la vida municipal es muy importante, que se entienda verdaderamente en que consiste la personalidad jurídica, porque un municipio no puede compararse con otro, los fines de uno son ajenos a otro, pues simplemente tan solo dos no tienen las mismas condiciones, y si por el contrario diversas circunstancias y características especiales para el desarrollo de la actividad de los habitantes, tales como: población diversa mente concentrada, distinta capacidad económica para la satisfacción de los servicios municipales, etc.; obviamente por estas circunstancias vemos conveniente que el municipio investido de personalidad jurídica, como se ha explicado, se dé sus propias reglas a través del Ayuntamiento, de acuerdo a sus fines autónomos para solucionar sus — problemas locales, tomando en cuenta que no se extralimiten y violen

la Constitución local, dicho de otra forma, es necesario que se amplíe la facultad reglamentaria del municipio por parte de las Entidades.

Sólo así podrán ser controladas prácticamente las necesidades y problemas de los distintos municipios, pues consideramos que una legislación que sustituye a los fines autónomos de los municipios, por muy especial que sea ésta, no se puede considerar funcional, y si por el contrario es arbitraria para con los fines reales y autónomos del municipio, impidiendo con esto la realización de la personalidad jurídica que tiene conforme a derecho en el artículo 115 constitucional.

#### 1.2.2 LA PERSONALIDAD JURIDICA Y LA AUTONOMIA EN EL EJERCICIO MUNICIPAL.

La personalidad jurídica en el ejercicio municipal no siempre es aceptada de hecho, ya que tanto las Entidades como la Federación, en ocasiones pierden el sentido de lo que quiere decir "personalidad jurídica", es decir, sujeto de fines autónomos, y por ello se dan casos en que existiendo dentro del municipio intereses estrictamente locales -municipales-, se ven intervenidos por las personas jurídicas antes mencionadas, lo que consecuentemente viene

a dejar al municipio en la imposibilidad de ejercer su personalidad jurídica y lógicamente también su autonomía.

La autonomía municipal de acuerdo al maestro Burgoa, se traduce en: "la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos establecidos por la Constitución del Estado al que pertenezca"(19), pero ciertamente no podemos ver en el municipio un poder frente al Estado o Federación, sino más bien entendemos la autonomía como una defensa tutelada por los tribunales contra la intromisión gubernativa o federativa.

Es aquí precisamente, donde vemos que el municipio jurídicamente y de hecho ve restringida su personalidad, pues no cuenta dentro del derecho positivo vigente, con medidas de control respecto de las Entidades y la Federación, por eso, frecuentemente se advierte la violación de la autonomía municipal, no dejando realizar a la institución sus fines autónomos, que conforme a derecho le permite su personalidad jurídica.

Precisamente por esta circunstancia, consideramos la posibilidad de que esta Institución de Derecho Público, pueda contar con una defensa expresamente establecida para salvaguardar la realización de sus fines autónomos. Y se dice esto, porque dentro

(19) Burgoa Brizuela Ignacio. Opus cit. pág. 104



de nuestro estricto derecho positivo no existe medio de control contra actos de autoridad diferente al municipio es decir, las Entidades o Federación.

El artículo 105 constitucional, habla de controversias entre entidades, o entre éstas y la Federación, cuya resolución compete a la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, existe una laguna jurídica en lo referente a controversias de municipio con las entidades o la Federación. La omisión obviamente trae como consecuencia que vemos reiteradamente en los municipios violaciones a su autonomía y autarquía por parte de las entidades y Federación; precisamente ésto hace que la personalidad jurídica reconocida al municipio no siempre sea respetada por los órganos mencionados. Por ello, se ve la conveniencia de que el juicio de amparo se ejerza como un instrumento real para que exista respeto hacia el municipio.

Ciertamente, entendemos que esta posibilidad la supone el mismo artículo, sin embargo, consideramos que para garantizar más efectivamente el respeto a su personalidad en el sentido que se ha explicado, sugérons por que expresamente se defina en nuestra Constitución su autorización tácita. Solamente así entendemos que la Institución gozará de una defensa en contra de las Entidades o Federación, y sólo así tendrá una realización de la personali-

dad jurídica en el gobierno de las comunidades.

En conclusión, podemos decir que la personalidad jurídica que tiene el municipio reconocida en la fracción III del artículo 115 constitucional, de hecho en ocasiones se encuentra con limitaciones que no siempre le permiten ser sujeto de fines autónomos, cosa que de ninguna manera es positiva para la buena función del municipio: de ahí nuestra opinión de quitar la idea de que el municipio debe reducir su actividad a la mera gestión de asuntos administrativos sobre la pauta marcada e insuperable de mera obediencia a preceptos subordinantes, pues consideramos que los municipios son los órganos más inmediatos de la comunidad y por ello, deben hacer ejercicio frecuentemente de una personalidad jurídica bien entendida. Para la consecución de sus fines autónomos derivados de ella, y la realización de él como un auténtico gobierno local de las comunidades. Sólo entendiendo esto, podremos aceptar que de hecho la personalidad jurídica que tiene el municipio no es reconocida por las entidades y Federación, lo que juzgamos negativo para el desarrollo auténtico de la Institución.

## CAPITULO II

### EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MEXICO SOBRE SUS ASPECTOS POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL

Analizaremos ahora el municipio a través de la historia constitucional de nuestro país; para ésto comentaremos brevemente algunos ordenamientos jurídicos: constituciones, reglamentos, así como algunos planes políticos como: el "Plan de San Luis", el "Plan de la Noria", el "Plan de Tuxtepec", etc., y algunos votos particulares relacionados con el municipio.

En este análisis histórico, básicamente observaremos las situaciones: política, económica y social en las cuales se ha desarrollado el Municipio, es decir, veremos si efectivamente esta Institución, ha sido un factor importante para el desarrollo de la comunidad, o si por el contrario, ha tenido poca importancia en el quehacer público de la vecindad.

Se pretende ver la evolución de la Institución municipal en nuestras Constituciones y demás ordenamientos jurídicos, hasta llegar a la génesis de nuestro actual municipio, reconocido con rango constitucional por el Constituyente de 1917; sólo así po-

drems juzgar el adelanto o retroceso de la Institución en la vida independiente de México.

El itinerario histórico tiene como punto de partida la Constitución de Cádiz de 1812, y termina con las reformas que ha tenido el municipio hasta 1976, incluso se verán algunas reformas presentadas que no tomaron vigencia, con el fin de que nuestro estudio se considere completo.

2.1. DE LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812, HASTA EL PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA.

2.1.1. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812:

La Independencia de México alentó en el pueblo mexicano, la esperanza de que el municipio se constituyera como defensor de la libertad política, porque básicamente fueron los representantes de los Ayuntamientos quienes formaban el germen de un partido, "el independista"; lo que manifiesta la gran fuerza que concentraban estas instituciones, y esto no sólo en México, sino que fue en toda Latinoamérica donde los Cabildos municipales tuvieron participación definitiva en la liberación política de nuestros pueblos.

En nuestro país sucedió que: "el Ayuntamiento de-

la ciudad de México en 1808 adoptó el papel de líder del "partido — criollo", al que los españoles acusaron de conspirar en favor de la independencia"(1). Esta situación con pequeñas variantes se vivió — en el resto de las colonias hispanoamericanas, así lo señala Ochoa — Campos: "En Buenos Aires un Cabildo abierto juzgó severamente al virrey Soublette en 1808; en Chile, el Cabildo de Santiago, integrado por españoles y criollos, celebró sesión extraordinaria en 1808, — acordando que las "colonias no tenían por qué seguir el destino de — España mientras ésta se hallase sometida a un poder extraño"; en Caracas, el Ayuntamiento integrado por criollos, depuso posteriormente al gobernador Esparán, constituyendo este suceso el 19 de abril de — 1810, que proclamó la autonomía municipal; en la Paz, Bolivia, el Ca bildo acordó un plan de gobierno, en que exponía que ya era tiempo — de sacudir el yugo español, y de organizar un "nuevo sistema fundado en los intereses de nuestra patria"; Centro América reflejó también el movimiento separatista a través de los cuerpos municipales, así — el Cabildo abierto de Nicaragua despojó de sus puestos a los penin sulares. Es así como los Cabildos escribieron su gloriosa participa ción en la lucha por la independencia de Hispanoamérica".(2)

---

(1) Moreno Díaz Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax— México, 1a. edición, México 1968. pág. 42

(2) Ochoa Campos Moisés. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa S.A. 2a. edición, México 1968. Págs. 219 y sigs.

Pues bien, no obstante que el municipio mexicano y en general el latinoamericano habfan tenido una participación muy importante en la escisión política de España, tal parece que el régimen constitucional embrionario mexicano, constituido por la Carta Política de Cádiz en 1812, olvidó la importancia del municipio como Institución política de trascendencia en la vida de nuestros pueblos, porque aún cuando estableció un impulso renovador para el municipio, no por ello le dió reconocimiento constitucional dentro de su articulado.

Para ser más objetivos se requiere un análisis de esta Constitución sobre sus aspectos: político, económico y social.

a) ASPECTO POLITICO

Aún cuando se dice que reinstauró el sistema de elección popular directa, y la no reelección de sus autoridades municipales, en realidad su artículo 313 menciona que son "ELECTORES", representantes de doscientos vecinos, quienes nombran a los alcaldes, regidores y procuradores; por lo que se considera la existencia de un "sistema electoral" no directo; agravando lo anterior, el hecho de que los jefes políticos calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, creándose así un obstáculo serio para alcanzar la democracia municipal.

b) ASPECTO ECONOMICO

Se observa aquí falta de autonomía municipal en su "hacienda", manifestándose concretamente en el artículo 332: "si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios, fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes".(3)

Por otra parte, también se advierte la falta de autonomía económica en el hecho de que el Municipio debía rendir cuenta justificada a las Cortes anualmente, de los caudales públicos que hubieran recaudado e invertido. Esto no es otra cosa que un control económico de la Institución, y la manifestación de que la llamada "autonomía económica" estuvo restringida.

c) ASPECTO SOCIAL

En esta Constitución, observamos que la actividad

---

(3) "Los Derechos del Pueblo Mexicano". México a través de sus Constituciones; Tomo VIII; XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; México 1967. Pág. 357

social de los municipios se reduce exclusivamente a: labores de policía, de salubridad, de seguridad pública y orden; además se encargan de la instrucción primaria y de la beneficencia en general dentro de su territorio.

2.1.2. "REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO" DE 19 DE DICIEMBRE DE 1822

a) ASPECTO POLITICO

Este reglamento refleja un fuerte centralismo del poder, ello se advierte en el hecho de que ni siquiera menciona al municipio, a no ser de forma vaga y imprecisa, cuando habla de las elecciones de los Ayuntamientos de las Capitales. Objetivamente observamos este centralismo, a través de los artículos 44 y 45, al hablar de la existencia de un jefe superior político nombrado por el Emperador; por lo que ni siquiera de manera indirecta participa el pueblo en la elección de sus autoridades, sin embargo la Institución continuó existiendo, aún cuando haya sido dentro de una marginación política rigurosa.

b) ASPECTO ECONOMICO

El reglamento nada dice en su articulado sobre los ingresos municipales, sin embargo es obvio que sí los tenía, aunque -



claro, con las limitaciones propias del "centralismo imperial", reflejado en el hecho de no señalarle sus recursos expresamente.

c) ASPECTO SOCIAL

A los municipios aquí no se les señala ninguna participación social dentro de la comunidad, lo que se advierte claramente cuando observamos que la Iglesia tuvo influencia trascendental en la vida local de las comunidades, a tal grado que son las parroquias, bases de la expresión social, porque en ellas giran gran parte de las actividades socio-culturales de los municipios.

2.1.3. BASES 2a. Y 5a. DEL PLAN DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION MEXICANA. DE 10 DE MAYO DE 1823.

a) ASPECTO POLITICO

En la Base 2a. se habla de la elección de Ayuntamientos por parte de los ciudadanos, sin embargo ella se realiza por medio de "ELECTORES", deduciendo por ésto la existencia de una "elección indirecta", muy semejante al tipo de elección que permitía la Constitución de 1824; no sin razón se dice que los habitantes de los municipios son marginados políticamente en cuanto a su expresión político-electoral, es decir, no hay participación del pueblo en la elección de sus autoridades.

b) ASPECTO ECONOMICO

De acuerdo a la Base 5a., el Ayuntamiento de los municipios depende en este aspecto del Senado, pues él es quien -- aprueba los arbitrios que se proponen para la satisfacción de necesidades de los pueblos. Esto desde luego refleja el centralismo -- económico existente en la época, muy semejante por cierto a la vida durante el Imperio Mexicano.

c) ASPECTO SOCIAL

Con estas Bases las que multiplican el número de las autoridades municipales de tal forma que en un Ayuntamiento cabía la posibilidad de contar con varios Alcaldes, Regidores o Síndicos; para corroborar vemos lo que dice el Art. 31: "Para los Ayuntamientos un alcalde, dos regidores y un síndico en los pueblos de menos de 1000 almas; dos alcaldes, cuatro regidores, un síndico en los de más de 3000 almas; dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos, -- en los de más de 5000; dos alcaldes, ocho regidores y dos síndicos, -- en los de más de 10,000; tres alcaldes, diez regidores y dos síndicos, en los de más de 24,000; cuatro alcaldes, doce regidores y dos síndicos, en los de más de 40,000; cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos en los de más de 60,000"(1) Y este fenómeno se --

(1) "Los Derechos del Pueblo Mexicano". Caus Cit. pág. 299

dió no tanto por la necesidad de una buena administración del Ayuntamiento, sino más bien se considera que, se originó debido al resurgimiento del mercantilismo de estas funciones, lo que socialmente fue negativo para los municipios.

2.1.4 . ARTICULOS 21 Y 22 DEL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION DE 31 DE ENERO DE 1824

a) ASPECTO POLITICO

No se menciona al municipio como parte integrante del Estado Mexicano, sólo habla en su aspecto político de la organización de las Entidades. Por tal motivo consideramos que aún cuando desde la conquista hasta la Colonia los Ayuntamientos habían tenido gran importancia y fuerza política, al llegar la Independencia, los Constituyentes de 1824 se interesaron más en la organización de las Entidades que del Municipio, olvidando así darle rango constitucional.

b) ASPECTO ECONOMICO

El Acta no determina cuáles son los recursos de los Ayuntamientos, o de qué vivían; sin embargo, se considera que de alguna forma su situación financiera debió ser resuelta por las Entidades, que eran las encargadas de administrar los recursos que tenían.

c) ASPECTO SOCIAL

Nada se dice sobre la participación social del municipio en la vecindad, sin embargo puede considerarse que socialmente la Institución debió tener barreras que no le permitían realizar eficientemente esta función, porque como se ha visto, política y económicamente su situación no era muy positiva, al menos esto se observaba en el documento que analizamos.

2.1.5 CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
DE 4 DE OCTUBRE DE 1924

Sobre los tres aspectos que se vienen analizando, advertimos lo mismo que anteriormente se dijo, pues en esta Constitución existe una transcripción de los artículos 21 y 22 del Acta Constitutiva, a los 158 y 159 respectivamente de la Constitución Federal, solamente agrega que los Estados tienen obligación de organizar su gobierno, y vigilar su administración interior, sin que se oponga a ella y al Acta Constitutiva. Qué quiere decir esto? Pues simplemente, que el municipio continuó sin tener rango constitucional ya que al no establecerse en ella ninguna disposición en materia municipal, las Entidades continuaron en sus respectivas Constituciones, copiando las disposiciones de la Constitución de México, en lo referente al "Régimen interior de los pueblos"; quedando en esa forma la Institu-

ción municipal con las mismas deficiencias ya analizadas en el ordenamiento jurídico gaditano.

### 2.1.6 BASES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 23 DE OCTUBRE DE 1925

#### a) ASPECTO POLITICO

Surge nuevamente un régimen centralista, señalándonos una demarcación política consistente en: Departamentos y Juntas Departamentales. En el artículo 90. se advierte el control político que existe en los Departamentos, porque los gobernadores son nombrados por el Ejecutivo, desconociéndose así las elecciones, con excepción de las realizadas en las Juntas Departamentales, pero conforme al modo y en número que establece la Ley. De lo anterior deducimos que si ésta era la situación real de los Departamentos, no podía esperarse que los municipios gozaran de mucha importancia política debido principalmente a que, en estas Bases carecieron de un reconocimiento constitucional, pues son las Juntas Departamentales las reconocidas, y de ellas dependen los municipios.

#### b) ASPECTO ECONOMICO

Son precisamente las Juntas Departamentales quienes ejercen las facultades económico-municipales, quitando con ello

fuerza económica al municipio; por lo cual se advierte una marginación financiera de la Institución dentro del régimen centralista que analizamos.

c) ASPECTO SOCIAL

Como ya hemos dicho antes, el aspecto social no puede considerarse positivo, no sólo porque se le ignora dentro de las disposiciones que hablan acerca de las funciones del municipio, sino principalmente porque es imposible un desarrollo social en las comunidades, cuando sus autoridades viven con un riguroso control político y económico por parte de las Juntas Departamentales.

2.1.7 SEXTA LEY DE LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA. DE 29 DE DICIEMBRE DE 1936

a) ASPECTO POLITICO

Fue la sexta Ley Constitucional la que consagró como constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y hubiera en todas las Capitales de Departamentos. El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos, se fijaría por las Juntas Departamentales, y por los Gobernadores sin exceder respectivamente de 6, 12 y 2.

b) ASPECTO ECONOMICO

En dicha ley se señala que son los Ayuntamientos, quienes harán la recaudación e inversión de los "propios y arbitrios": sin embargo en realidad, el municipio vivió una situación económica intrascendente, porque no se le definió cuáles eran sus "arbitrios", y cuáles sus "propios". Por lo que económicamente continuó la entidad municipal adoleciendo de una verdadera fuerza en sus finanzas.

c) ASPECTO SOCIAL

La Ley enumeraba en su artículo 25 las funciones sociales que realizaba la Institución, entre las cuales estaban: policía de salubridad, cuidado de cárceles, de hospitales y casas de beneficencia que no fueran de fundación particular; además, se encargaba de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de igual forma promueve adelantos de la agricultura, industria y comercio. Esto desde luego le hace participar de forma directa en distintas actividades de eminente carácter social dentro de las comunidades.

2.1.5 PROYECTO DE REFORMAS A LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1826  
DE 30 DE JUNIO DE 1840

Nuevamente advertimos un centralismo político, —

económico y social en el país, de tal forma que son las Juntas Departamentales quienes se encargan, según el artículo 133 de:

"IX. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación de los "propios y arbitrios", de los pueblos.

"XIII. Proponer al Presidente de la República — tres individuos, para que nombre de entre ellos al Gobernador del Departamento.

"XVII. Acordar arbitrios para los fondos particulares de los pueblos, el establecimiento de peajes para la apertura y composición de los caminos, y la imposición de contribuciones moderadas cuando sean necesarias para llenar los objetos de sus resoluciones concretamente."(5)

#### a) ASPECTO POLITICO

Los Ayuntamientos de acuerdo al artículo 145, son designados por las Juntas Departamentales, y de acuerdo al 147 solamente se integran con Regidores y Síndicos en la forma y número que se les señale. Esto no es otra cosa que la manifestación de una dependencia política muy marcada, que el municipio vivió por parte de las Juntas Departamentales.

#### b) ASPECTO ECONOMICO

Los municipios según este proyecto, vienen a ser simples recaudadores de los "propios y arbitrios", lo que de ninguna forma supone una autonomía financiera para resolver sus problemas, — sino que por el contrario, son meras dependencias de las Juntas De-

(5) Altieri Italo. "Manual de Administración Municipal". Instituto para el Desarrollo Económico Coordinado de la Hacienda Pública de los Estados, Territorios y Municipios. México D.F., 1951.



departamentales, porque son ellas quienes les señalan lo que les toca de lo "recaudado".

c) ASPECTO SOCIAL

No podemos esperar en el municipio un verdadero desarrollo social, cuando política y económicamente depende de otras autoridades; aquí la Institución no logró participar dentro de la comunidad con actividades sociales, pues incluso son las Juntas Departamentales las que construyen los peajes, abren y componen caminos vecinales, etc., siendo que dichas actividades son funciones típicamente sociales de los municipios.

2.1.9 VOTO PARTICULAR DEL DIPUTADO JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ SOBRE EL PROYECTO A LAS LEYES CONSTITUCIONES. DE 30 DE JUNIO DE 1840

Fernando Ramírez habla de una reestructuración de los Departamentos, de tal forma que sean factores de desarrollo y prosperidad, dejando para ello a ser, simples ejecutores de lo que determina la capital, quien muchas veces no conoce las exigencias propias de cada Departamento.

Este planteamiento no modifica la situación de los municipios, pues solo busca la "reivindicación departamental", - confirmándose con lo que dice el voto: "Es también muy conforme a los

principios que indiqué arriba, que el Congreso no repruebe o reforme las disposiciones de las Juntas Departamentales, sino cuando se opongan a las leyes fundamentales o secundarias. Lo contrario es atar — las manos a esas corporaciones para que no puedan hacer el bien, reduciéndolas a unas autoridades municipales, puramente ejecutoras de lo que se determine en la Capital, tal vez sin conocimiento de las — localidades y exigencias propias de cada Departamento.

Consecuente con los principios que establecí al principio, no me cansaré de repetir que estoy persuadido de que se — debe dejar a los Departamentos todo cuanto necesiten para proporcionar a los pueblos su prosperidad. De aquí es que deben quedar en mi concepto, facultados para disponer de su administración interior"(6)

En relación a los municipios solamente dice que, — los Ayuntamientos serán nombrados "popularmente", sin embargo esto — no puede manifestarnos que la Institución haya sido beneficiada políticamente en la "posición" del diputado, porque como es claro, es — muy abstracto en lo que se refiere al municipio.

En fin, los aspectos político-económico y social — de la Institución, en cada cambio de estructura, quedando por ello —

---

(6) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Opus. Cit. págs. 303 y sig.

en la misma situación que tenía en el PROYECTO de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, es decir, continúa adoleciendo de verdadera fuerza política, económica y social dentro de sus comunidades.

2.1.10 PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, DE 25 DE AGOSTO DE 1842

Este proyecto trata de la elección de los Supremos Poderes de la Nación, y señala que en las Constituciones de los Departamentos se hará el mismo arreglo en lo referente a sus autoridades particulares. Lo anterior nos manifiesta claramente cuál fue la situación de los Ayuntamientos al depender su organización del Departamento. En esta forma el municipio se convierte en una autoridad particular al servicio del Departamento, lo que política, económica y socialmente es negativo para la Institución, siendo que ésta debería ser factor de desarrollo para la comunidad.

2.2 DEL VOTO PARTICULAR DE LA MINORIA DE LA COMISION CONSTITUYENTE HASTA LA REFORMA DEL ARTICULO 109 DE LA CONSTITUCION DE 1857

2.2.1 VOTO PARTICULAR DE LA MINORIA DE LA COMISION CONSTITUYENTE

En este voto se dice: "Los Estados organizarán su administración interior bajo los principios del sistema de gobierno republicano, representativo, popular, adoptado por la nación, sin que jamás se puedan unir en uno solo dos o más de los tres poderes en que

se divide el poder público, ni concedérsele a éstos, otras facultades que las ordinarias, consignadas en sus respectivas Constituciones." (7)

En lo anterior no se advierte beneficio alguno para el municipio, porque aún cuando en parte proponen lo que nuestro texto vigente dice en el artículo 119 constitucional, no por ello establecen al municipio como base de la división territorial, política y administrativa de las Entidades; esto nos hace suponer que existió intención premeditada por parte de la Comisión, para que la Institución continuara al margen de la organización política de los Estados, y por consiguiente sin rango constitucional en nuestra Carta Magna.

#### 2.2.2 SEGUNDO PROYECTO DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 2 DE NOVIEMBRE DE 1943

Se continúa con la idea de que la administración interior de los Departamentos se realice por medio de sus Asambleas, Gobernadores y Tribunales; lo que hace permanecer al municipio en el papel que le asigna el primer proyecto, es decir, sin ninguna participación política, económica y social dentro de las comunidades.

#### 2.2.3 "LAS BASES ORGANICAS" DE LA REPUBLICA MEXICANA. DE 12 DE JUNIO DE 1943

---

(7) Ley Federal del Pueblo Mexicano. Op. cit. pág. 304

a) ASPECTO POLITICO

El artículo 4o. se ocupó del régimen municipal, - al señalar la división de la República en Departamentos, y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades; por otra parte advertimos la existencia de una forma indirecta de participar en las elecciones - por parte del pueblo, pues según el artículo 147, relativo al "poder electoral" se indica: "Todas las poblaciones de la república se dividirán en secciones de quinientos habitantes para la celebración de - las juntas primarias, y los ciudadanos votarán por medio de boletas, siendo un elector para cada quinientos habitantes de la municipalidad."(8)

Cuando las poblaciones no llegaban a este número, de cualquier forma celebraban las juntas primarias, y se nombraba - por ellos a un "elector". Por lo que se advierte nuevamente la no - participación del pueblo, en la elección de sus autoridades directamente, sino sólo de forma indirecta.

b) ASPECTO ECONOMICO

El artículo 151, fracción XII establece las facultades otorgadas a las Asambleas Departamentales, en lo relativo a la

---

(8) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Causa Cit. pág. 305

regulación del régimen municipal, manifestándose desde luego dependencia económica muy severa; para corroborar, veamos cuáles son las facultades de las Asambleas Departamentales:

"XII.- Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades." (9)

Esto implica una separación con la actual legislación, pues en estas Bases, son las Asambleas quienes aprobarán los ingresos, y actualmente son las Legislaciones locales quienes habrán de señalar los arbitrios para la "hacienda municipal".

#### c) ASPECTO SOCIAL

Nada dice acerca de la función social del municipio dentro de las comunidades, sin embargo consideramos también que cuando existe un control político y económico por parte de las Asambleas Departamentales, los municipios carecen de una verdadera participación social en la localidad, reflejándose así el régimen centralista de la época.

#### 2.2.4 ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 15 DE MAYO DE 1856

El Estatuto establece que los Gobernadores de los

---

(9) Ibidem. pág. 108

Estados y Distritos, y los Jefes Políticos de los Territorios, serán nombrados por el Presidente de la República, y concretamente en el artículo 117 nos habla de las atribuciones de los Gobernadores:

"I.- Nombrar autoridades políticas subalternas — del Estado.

"VIII.- Hacer una división política del territorio del Estado; establecer corporaciones y funcionarios municipales, y expedir sus ordenanzas respectivas.

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

"XXV.- Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los Ayuntamientos y de los "arbitrios y arbitrios" de pueblo, dictando al efecto, todas las disposiciones y medidas convenientes y dando cuenta de ellas al supremo Gobierno." (10)

Lo anterior no requiere comentario exhaustivo, — las fracciones antes citadas señalan la dependencia absoluta del municipio, no solamente en el aspecto político, en cuanto se le nombran las autoridades, sino también en el económico, al existir de — por medio una mediatización por parte del Gobernador.

El aspecto social no lo menciona, sin embargo la función del Ayuntamiento de acuerdo a este ordenamiento no se presta para que efectivamente realizara una labor social verdadera en la comunidad que representaba.

---

(10) Altieri Italo. Opus cit. pág. 13

2.2.5 ARTICULO 110 DEL PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA. DE 16 DE JUNIO DE 1856

Este artículo no hace alusión alguna a los municipios, hace referencia a los Estados, pues dispone que la organización interna de ellos, sea la forma de gobierno republicano, representativo y popular, referencia semejante expresa en el actual artículo 115 constitucional, pero no se refiere al municipio como base política y administrativa del Estado, por lo que, nuestra Institución no avanza en sus aspectos político, económico y social.

2.2.6 CONSTITUCION POLITICA DE 1857

Esta Constitución sólo precisó la organización del país en forma de república representativa, democrática y federal. La Constitución reformista dejó también sin rango constitucional al municipio, ya que solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal, y Territorios Federales para establecer "la elección popular" de sus autoridades municipales.

Dentro del Constituyente, el diputado Castillo de Velasco, presentó un Proyecto de adiciones sobre municipalidades, entre otras cosas dijo:

"I.- Así como se reconoce la libertad a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración in-



terior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los - Estados, que son las municipalidades.

"11.- En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución:- "Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda - decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado".(11)

Pero no fue incorporado esto a la Constitución; - por lo cual el municipio continuó al margen constitucional en sus aspectos: político, económico y social.

#### 2.2.7 ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO. DE 10 DE ABRIL 1865

Diversos artículos hablan de ayuntamientos y municipios advirtiéndose en su contenido que los prefectos los imponía - el Emperador, a su vez aquellos designaban libremente a los alcaldes. Entre otras cosas decía:

"a) Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de habitantes (artículo 36)

"b) La Administración Municipal estará a cargo - de los Alcaldes, Ayuntamientos y Comisarios Municipales (artículo - 37).

---

(11) Ochoa Campos Moisés. Opus cit. pág. 253

"c) Los Alcaldes ejercerán solamente facultades municipales (artículo 38), sus atribuciones básicas eran:

I.- "Presidir los Ayuntamientos.

II.- "Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomiende la ley.

III.- "Representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

"d) El emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos (artículo 40)".(12)

Concretizando sobre este Estatuto puede verse que:

#### a) ASPECTO POLITICO

Aún cuando se trata de un régimen monárquico el municipio si tenía importancia como institución, sin embargo políticamente su situación fue crítica, debido a que el emperador centralizaba el poder, hecho reflejado al nombrar los prefectos y ellos a su vez designar libremente a los alcaldes y demás integrantes del Ayuntamiento, es decir las autoridades de los municipios no tienen su origen en la voluntad popular.

---

(12) Altieri Italo. Manual de Administración Municipal. Opus cit. pág. 14

b) ASPECTO ECONOMICO

El municipio no goza de autonomía económica porque el emperador decreta las contribuciones necesarias para las obras municipales. Tal razón manifiesta que la Institución no tenía capacidad económica para resolver sus problemas locales, o por lo menos en este aspecto, dependía básicamente de lo que el emperador quisiera concederle.

c) ASPECTO SOCIAL

Por considerar que está muy relacionado con los otros dos aspectos, podemos considerar que el municipio socialmente no se superó, pues quién puede resolver problemas sociales, no teniendo medios económicos o libertad para hacerlo?

2.2.8 EL PLAN DE LA NORIA. NOVIEMBRE DE 1871

Dada la situación política que vivía el país, el general Porfirio Díaz aprovecha esta coyuntura para lanzar un plan, donde revela un espíritu intransigente con las imposiciones que vivían Estados y municipios, entre otras cosas dice: "Varios Estados se hayan privados de sus autoridades legítimas, y sometidos por las fuerzas federales; su soberanía, sus leyes, y la voluntad de los pueblos han sido sacrificados al ciego encaprichamiento del poder perso

nal". Y en relación al municipio: "Que la Unión garantice a los ayuntamientos derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia."(13)

Aquí no se trata de un ordenamiento jurídico sino más bien, de una posición ideológica del general Díaz, quien pretende la autonomía para el municipio, de tal forma que sean libres en lo político y en lo económico. Ciertamente no habla expresamente de autonomía, sin embargo a ella se refiere cuando exige que se le garantice al Ayuntamiento derechos y recursos propios; lo que habrá de verse reflejado en parte hasta 1917 en el artículo 115 de la Constitución Federal.

#### 2.2.9 EL PLAN DE TUXTEPEC. DE 21 DE MARZO DE 1875

El general Díaz insiste nuevamente en la problemática que vive el municipio, de tal forma que señala: "El poder municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del Gobierno para hacer las elecciones."(14)

En medio de esta realidad política, no podían esperarse mejores situaciones económicas y sociales, pues según hemos

---

(13) Altieri Italo. Opus cit. págs. 14 y 15

(14) Ibidem. pág. 15

Visto los tres "herederos" están íntimamente relacionados entre sí, de tal forma que fueron precisamente los reflejos de la injusticia económica, política y social del pueblo, los que más adelante provocarían una lucha armada para solucionar este gran desajuste general de México.

Esto ciertamente, lo consideramos solamente como bandera ideológica del general Díaz para llegar al poder, pues cuando lo obtuvo no lo llevó a cabo, añadiéndose el hecho de que el municipio — continuara viviendo una precaria situación en todos sus aspectos.

#### 2.2.10 REFORMA DEL ARTICULO 109 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1857

El artículo reformado quedó así: "Los Estados — — adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa y popular; podrán establecer en sus respectivas Constituciones la reelección de los gobernadores, conforme a lo que previene el artículo 78 para la del Presidente de la República."(15)

El artículo mencionado corrabora el comentario — que hicimos anteriormente, al decir es cierto que el general Díaz pre tendía solucionar el problema municipal, no lo hizo al llegar al poder, sino que por el contrario con la institucionalización de la — —

---

(15) Gómez Campos Meléndez. Opus cit. pág. 204.

"reelección" agudizó la situación del municipio porque aumentó el caciquismo, y la nula participación popular en las decisiones políticas-económicas-sociales de los municipios, desfigurándose así, la ya muy deteriorada imagen del municipalismo en México.

2.3 DE LOS PUNTOS 45 Y 46 DEL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO, HASTA LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL QUE NO PROSPERARON.

2.3.1. PUNTOS 45 Y 46 DEL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO. DE PRIMERO DE JULIO DE 1906.

En ellos se pide tajantemente: La desaparición de jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos, y robustecimiento del poder municipal.

No es de extrañarse que para estas fechas, algunos grupos ya pensarán en la reivindicación del municipio, y son precisamente los liberales quienes buscan mejores condiciones para la Institución, de tal forma que se pretende acabar con la dependencia política, quitando de por medio a los jefes políticos, quienes en efecto detentaban el control absoluto de los municipios. Son también los liberales los que pretenden el fortalecimiento del poder municipal; se así que los consideremos creadores de los antecedentes más positivos, que dan al municipio mayor trascendencia política an-

tes de la Constitución de 1917. Esto viene a ser una especie de póli-  
vora que hará explotar las inquietudes que existían en México, con -  
el objeto de ver un auténtico poder municipal que participara efecti-  
vamente en la vida política, económica y social del país.

2.3.2 PREAMBULO DEL PLAN DE SAN LUIS. DE 5 DE OCTUBRE DE 1910

Madero manifiesta en este Plan la inexistencia de  
la soberanía de los Estados, y de la libertad de los Ayuntamientos;-  
considera que sólo existen escritos en nuestra Carta Magna. Además,  
hace hincapié en el hecho de que los gobernadores de los Estados son  
designados por el Poder Ejecutivo, y ellos a su vez designan e impo-  
nen de igual manera a las autoridades municipales, por lo que propug-  
na básicamente por el sufragio efectivo y la no reelección.

2.3.3 PUNTO 29 DEL FACIO DE LA EMPACADORA. DE 25 DE MARZO DE 1912

Decía: "Se suprimirán en toda la República los -  
cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por -  
los presidentes municipales."

"La Revolución hará efectiva la independencia y -  
autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbi-  
trios y fondos,"(15)

(15) Indice. pág. 31

Advertimos sobre una corriente reivindicatoria en favor del municipio, pues también en el norte de la República Pascual Orozco Jr. pretendía mayor participación del municipio en la política del país; para ello propone que desaparezcán los obstáculos que lo tenían marginado, es decir los jefes políticos. Sólo de esta forma la situación política, económica y social del municipio alcanzarían plena realización. Todas estas inquietudes estaban formando una base sólida, con el objeto de que se llegara a establecer a nivel constitucional una mejor situación en los aspectos mencionados para la Institución municipal.

2.3.4 ARTICULO 2o. DE LAS ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE, REALIZADAS POR VENUSTIANO CARRANZA, DE 12 DE DICIEMBRE DE 1914

En este artículo se habla del establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Los comentarios antes dichos en este artículo los confirmamos, pues es precisamente el deseo de todos, dar al municipio carácter constitucional a su libertad política, económica y social, de tal forma que se garantice una existencia positiva de la Institución, dentro del régimen de organización política y económica del país. No es por demás decir que todas estas ideas acercaban al municipio a un estado de justicia que hacía mucho tiempo venía bus-



cando; y son precisamente los Liberales, Madero, Pascual Orozco, Carranza, etc., quienes impulsan la marcha hacia el reconocimiento -- constitucional del Municipio Libre en México.

2.3.5 DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 109 CONSTITUCIONAL DE 1857.  
DE 25 DE DICIEMBRE DE 1914

El estudio de este decreto, nos inclina a pensar -- que la realización del municipio a nivel constitucional se va cons--  
truyendo, de tal forma que aquí ya se establecen como base de las En--  
tidades, y principalmentequita de por medio cualquier autoridad en--  
tre él y el Estado, siendo esto un avance político muy positivo, --  
pues originará el reconocimiento de la autonomía que el Partido Libe--  
ral Mexicano venía buscando desde 1906.

Los aspectos económico y social del municipio en--  
estas circunstancias encuentran apoyo, pues el obstáculo político --  
desaparece, y no conforme con eso, se hace a la Institución base del  
Estado de quien anteriormente dependía, dando por resultado el ini--  
cio de una nueva época para nuestro municipio.

2.3.6 MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA.  
DE 10. DE DICIEMBRE DE 1916

En él se manifiesta: "El Municipio independiente

que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, - es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad - política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así de la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores..."(17)

En el proyecto se dice: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: "Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".(18)

Visto esto advertimos que se vislumbra la reivindicación del municipio, pues ahora se le dará rango constitucional - como Institución de derecho público, llegando así a plantear la satisfacción y los anhelos del pueblo mexicano. Aquí no sólo se desococan a los jefes políticos sino que hace participar al pueblo en la

---

(17) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Opus cit. pág. 309

(18) Ochoa Campos Molino. Opus cit. págs. 339 y 340

elección de los Ayuntamientos, lo que sin duda significa un avance político muy importante, porque se rompe con la tradicional imposición de autoridades; y además se habla de un financiamiento económico para la atención de las necesidades municipales, aunque esto último en el proyecto no se establece, creemos que se pretendía reconocer ambas libertades (política y económica). Con dichas circunstancias el aspecto social logrará un desarrollo más efectivo dentro de la comunidad.

#### 2.3.7 ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL VIGENTE. DE 5 DE FEBRERO DE 1917

En la 52a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 1917, celebrada el 20 de enero de ese año, se leyó el dictamen sobre los artículos 115 y 116 inclusive, del proyecto de Constitución; aquí aparece el reconocimiento del municipio libre como la futura base de la administración política de los Estados. Es conveniente señalar que el proyecto original de Venustiano Carranza era muy breve, y en su contenido abarcaba solamente el encabezado del actual artículo 115 y el primer párrafo de su primera fracción; no se sabe exactamente el origen del resto del artículo que fue sometido a discusión, parece haber sido adicionado por la Comisión de Constitución en lo relativo a la creación de los municipios, a la designación de inspectores para vigilar la contabilidad municipal, y a la inter-

vención de la Suprema Corte para resolver los conflictos doctrina- rios entre el municipio y los poderes del Estado; fueron precisamen- te estas últimas materias, las que concentraron la mayor parte de — las discusiones entre los Constituyentes.

En base a lo anterior, concluimos que las diver- sas iniciativas que tuvieron a la vista la comisión, y su empeño en- dejar sentados los principios en que debía descansar la organización municipal, inclino a ésta a proponer las tres reglas que intercala — en el artículo 115 y que se refiere a la independencia de los Ayunta- mientos, a la formación de su hacienda y al reconocimiento de su per- sonalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, — etc.

Lo expuesto con anterioridad viene a ser no sólo- una reivindicación del municipio dentro de nuestro derecho positivo, sino que aún más jurídicamente le dan otros medios con los cuales ha- brá de lograr su dignidad como Institución de Derecho Público. Pero con todo ello no se quiere decir que haya logrado lo máximo para su- realización, sin embargo sí reconocemos que la situación jurídica al- canzada, superaba en mucho a los ordenamientos jurídicos que hemos — analizado anteriormente.

Para ser más concretos analizaremos los aspectos

político, económico y social del municipio que manifiesta el presente artículo.

a) ASPECTO POLITICO

El Municipio Libre viene a ser la base de la división territorial y de la organización política de los Estados en su régimen interior, lo cual demuestra la importancia constitucional, que adquiere, pues se establece además que esa libertad política habrá de manifestarse, al considerar que sean los mismos habitantes — del municipio quienes elijan a sus autoridades, sin existir alguna — autoridad intermedia entre ellas y el Estado; con ello se rompe al menos formalmente, el tutelaje político que de siglos atrás venía soportando la Institución, y dada cabida a que se nombraran auténticos representantes del pueblo, y no sujetos advenedizos dependientes de las jefaturas. Por primera vez en nuestra historia independiente el municipio participará en un desenvolvimiento político más real de acuerdo a su naturaleza, factor de desarrollo y convivencia entre sus habitantes.

b) ASPECTO ECONOMICO

Solamente fue declarada la autonomía financiera — de la Institución, al plantearse que tendría libertad para adminis-

trar su hacienda que debería ser suficiente para atender las necesidades municipales.

Sin embargo, en relación a los otros ordenamientos jurídicos que hemos mencionado, el municipio se superó económica mente, aunque consideramos que en ello existió vaguedad o simple declaración de la libertad económica, no solucionando así realmente el problema económico, porque como se verá cuando analicemos la realidad económica que actualmente tiene, juzgaremos que dicha libertad es manejada políticamente no solucionando así la miseria municipal, reflejándose en el hecho de continuar con graves limitaciones económicas que lo reducen a ser un órgano incapaz de autofinanciar las obras municipales.

#### c) ASPECTO SOCIAL

El municipio se superó en relación a los anteriores ordenamientos jurídicos, pues al contar con mayor libertad política y económica, la Institución viene a ser un medio eficaz para que las autoridades sean promotores de la superación de la comunidad, a través de su participación en diversas actividades sociales; con ello se cumple a los sentimientos y esperanzas de la gente que desea ver en el municipio un verdadero gobierno local.

Después de haber recorrido un largo camino donde los distintos ordenamientos jurídicos hablan de la situación del municipio, consideramos que la institución ideó en todos ellos una marginación política, económica y social, con excepción de los ordenamientos de 1906 a 1917; sin embargo, no todo debe quedar así pues — la historia siguió caminando, y por ello analizaremos cuáles han sido las reformas que se presentaron en relación al artículo 115 constitucional; ciertamente no todas las reformas prosperaron, de ahí — que analicemos por una parte, aquellas que sí reformaron el artículo 115, aún cuando de manera directa no hayan cambiado la situación jurídica del municipio; y por otra aquellas reformas que no tomaron vigencia, pero que como son parte de la historia también deben analizarse.

#### 2.3.8 REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL QUE TOMARON VIGENCIA

A) 1933.- Esta iniciativa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, se aprobó en la sesión extraordinaria del Congreso general celebrada el 20 de marzo de ese año. Se agrega el párrafo segundo de la fracción I, donde se habla de la no reelección en los Ayuntamientos, especificando claramente, — cómo y quiénes podrán ser elegidos como representantes del Ayuntamiento.

B) 1947.- A iniciativa del presidente Miguel Alemán, quedó reformado el artículo 115 de 31 de diciembre de ese año, cuya ubicación fue hasta el 12 de febrero de 1948. Esta reforma consistió en agregar a la fracción I, un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales; situación muy positiva ya que la mujer con su voto reconocido al nivel constitucional daría más impulso a la vida política del municipio.

C) 1976.- A iniciativa del presidente Luis Echeverría Álvarez se reforma el artículo 115, la cual consiste en la adición de dos fracciones más la IV y V; en ellas se le otorga al municipio la facultad de expedir reglamentos para cumplir con el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en lo que se refiere a los centros urbanos, y además la facultad de planificar y regular de manera conjunta y coordinada con los Estados y Federación, si se da en ellos el fenómeno de "conurbanismo".

Esto desde luego viene a ser algo muy importante para la Institución, pues de esa forma ya es tomado en cuenta en el desarrollo nacional, por lo que empieza a manifestarse que él tiene un papel primordial para solucionar los problemas locales.



2.3.9 REFORMAS AL ARTICULO 114 CONSTITUCIONAL QUE NO PROSPERARON

A) 1902.- El 3 de octubre se presentó una iniciativa por parte de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, donde se establecieron condiciones para la formación de municipios, aspectos administrativos para el mejor funcionamiento de los problemas locales, además pretendía otorgarle funciones particulares en el aspecto electoral; se hace una clasificación de superficie urbanizada y ejidal, se propone una especie de ley de responsabilidades para funcionarios municipales; se da importancia a la hacienda municipal de tal forma que el municipio tuviera más ingresos, pues incluso manejarían sus fondos con absoluta independencia del Estado; se hace una clasificación de los servicios municipales, urbanos y rústicos, dándoles un carácter social.

B) 1924.- Esta iniciativa la presentó el diputado J. T. Luna Enriquez, quien fundamentalmente pretende que la hacienda municipal se reduzca a sus bienes propios y a un tanto por ciento de las rentas producidas en cada municipio, habiendo desde luego constituirlo para su manejo a la aldea, a que están sujetos los demás fondos públicos de cada Estado; prevé también la neutralidad de los miembros del Ayuntamiento en relación a las elecciones de las nuevas autoridades.

C) 1933.- El 22 de diciembre un grupo de diputados, entre ellos Manuel M. Moreno, Gilberto Favila, etc. pretenden que el Ayuntamiento conozca libremente de su elección.

D) 1936.- El 26 de noviembre un grupo de diputados, entre ellos Antonio Mayes Navarro, Rufino Salgado, etc. pretenden la inviolabilidad de los funcionarios municipales durante sus funciones.

E) 1959.- El 10. de octubre un grupo de diputados, entre ellos Sánchez Piedras, Llorente González, etc. pretenden entre otras cosas la regulación en cuanto al número de Regidores y Síndicos; las condiciones para el reconocimiento de municipios: número de habitantes, aspectos económicos, opinión de los ayuntamientos colindantes, proporción por parte de un mínimo de mil habitantes; preveían la fusión de municipios en caso de carecer de recursos para sostenerse; condiciones para quitar a los integrantes del ayuntamiento de su cargo, tomándose en cuenta el referendum de la ciudadanía; en el aspecto hacendario pretendían mayores ingresos para el municipio, de tal forma que incluso el Congreso de la Unión junto con las Legislaturas de los Estados, debían de participar a los municipios en todos los impuestos federales y estatales, de acuerdo a la produc

ción, al consumo o a las necesidades de los municipios.

F) 1959.- El 9 de noviembre, otro grupo de diputados de manera general coinciden con la anterior iniciativa, sólo existe una novedad que consiste en la asociación de municipios para una mejor prestación de servicios.

G) 1964.- El 27 de noviembre, un grupo de diputados del Partido Popular Socialista pretendieron estas reformas: la calificación de las elecciones municipales debe corresponder a una comisión electoral municipal; el Ayuntamiento se integrará solamente por Regidores, quienes nombrarán al presidente municipal y jueces municipales. Pretenden que varios partidos políticos participen en el Ayuntamiento, dependiendo esto de los votos alcanzados por sus candidatos; se da la posibilidad de que los ciudadanos participen en la aprobación del programa de gastos e inversiones a través del referendun; en relación a la hacienda pretenden mayor participación pues correspondería al municipio la mitad del impuesto predial: el rústico y urbano.

Como es claro algunas de estas reformas eran de mucha importancia, principalmente en el aspecto político y económico; pues consideramos que si es conveniente que ellos califiquen sus

elecciones y además que su hacienda deje de ser una simple declaración y pase a ser un derecho real.

Sin embargo, no fue posible darles vigencia dentro de nuestra Carta Magna debido a que existieron varias razones de las cuales distinguimos claramente algunas de ellas.

Técnicamente algunas iniciativas más que pretender una reforma al artículo, se presentó una verdadera ley reglamentaria del mismo; políticamente algunas de ellas afectaban directamente al partido-gobierno, principalmente en lo que se refiere a la forma de elección de autoridades; en otras de ellas hay redundancia, pues proponen situaciones ya establecidas en el artículo 115 constitucional; y finalmente, hubo otras que llamaríamos reaccionarias — porque proponen para el municipio situaciones jurídicas que perjudican derechos actuales establecidos en el artículo 115 para la Institución.

Con esto, se ha dado un panorama histórico de lo que ha sido la Institución desde el inicio de su vida independiente hasta nuestros días.

### CAPITULO III

#### EL MUNICIPIO MEXICANO COMPARADO CON OTRAS LEGISLACIONES

Todas las legislaciones independientemente de su origen latino o sajón, regulan el municipio como Institución de Derecho Público, ya que el gobierno local de una comunidad existe en todos los pueblos, donde se encuentre establecido un grupo de hombres; y además porque tratándose del "gobierno local", es el Derecho, quien presta el servicio de la sociedad, quien debe regular el funcionamiento legal dentro de las comunidades.

No podemos juzgar al municipio partiendo de un — criterio legal único, porque su regulación dentro de las legislaciones como se verá, se hace diversamente, en ello tiene mucho que ver el origen latino o sajón de la Institución, y la evolución que comotál ha tenido en cada uno de los países. La evolución la advertimos principalmente, según el lugar alcanzado dentro de la organización política del país, ya que en algunos países, el municipio es considerado como base de división de la Nación, en otros sólo de la Entidad o provincia, y en otros finalmente, ha sido nula su participación, — porque al menos dentro del ordenamiento constitucional del país, no existe regulación alguna sobre el municipio o comuna.

En el presente trabajo, pretendemos realizar una comparación de la situación jurídica que tiene la Institución en diversas legislaciones. La comparación partirá de lo que las Constituciones dicen acerca del municipio, debiéndose advertir que el término "municipio", no siempre lo utilizan todas las legislaciones, substituyéndolo en ocasiones por "comuna" o "cantón", que de cualquier forma se refieren al gobierno de una comunidad.

Objetivamente analizaremos lo que dice nuestra legislación sobre el municipio en el artículo 115 constitucional, relacionándolo con lo dicho acerca de la Institución por legislaciones latinoamericanas y europeas.

Desde luego partimos de ciertas características deducidas del artículo 115, que tenemos en nuestra Constitución Federal, es decir:

- 1.- El municipio como base de división política, territorial y administrativa.
- 2.- Ayuntamiento de elección popular.
- 3.- Integración y administración de la hacienda municipal.
- 4.- Personalidad jurídica del municipio.
- 5.- Competencia municipal en el fenómeno de asentamientos humanos.
- 6.- Concurrencia municipal ante el fenómeno del conurbamiento.

Estas son las características que se buscará comparar en el análisis jurídico-constitucional de otras legislaciones.

### 3.1 EL MUNICIPIO COMO BASE DE DIVISION POLITICA, TERRITORIAL Y ADMINISTRATIVA.

A través de las distintas legislaciones se observa que no siempre la Institución municipal se toma en cuenta como base de división en los tres aspectos mencionados, para confirmarlo se hará una comparación de ellas constitucionalmente.

#### 3.1.1 LATINOAMERICA

##### a) GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS

Los municipios en estos países constituyen un factor de división dentro de su sistema de organización republicana, por lo que en este aspecto ya existe semejanza con nuestro régimen municipal; sin embargo en ellos existen diferencias que los distinguen de nuestro municipio. Por una parte, los municipios de estos países se constituyen como base de los Departamentos, y el nuestro es de las Entidades; por otra advertimos que éstos, no son factor de división en el triple aspecto que señala el artículo 115 constitucional para el nuestro; de ahí que veamos sólo una diferencia: la contemplación de la Institución desde más aspectos por nuestra legislación. Concretamente advertimos que para Guatemala sus municipios

pios sólo son base en el aspecto administrativo, pues su territorio se divide administrativamente en Departamentos, y éstos en municipios; en el Salvador, el municipio se reduce solamente al aspecto político, porque los Departamentos quedan divididos en municipios para el gobierno local; y Honduras por su parte, también se refiere a la Institución administrativamente según podemos ver en su artículo 338: "Los Departamentos se dividen en municipios para la administración del país"(1)

b) VENEZUELA

El municipio de este país se parece al nuestro en que ambos constituyen la base de división de los Estados; sin embargo el régimen municipal de este país supera políticamente al nuestro, porque nuestro municipio se constituye como base política de una Entidad, y por el contrario el venezolano como la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional.

c) CUBA

Para obtener una idea clara del municipio cubano en este punto, nada parece más conveniente que analizar el artículo

---

(1) Constitución Política de Honduras, citada en "Los Derechos del pueblo Mexicano". Opus cit. pág. 467



100 de su Constitución donde se dice: "El país para los fines político-administrativos, se divide en provincias y municipios"(2).

Esto significa que el municipio se constituye como base de división, sólo que a diferencia del nuestro, el cubano - lo es a nivel nacional, existiendo por ello una diferencia de grado en relación al nuestro, que se restringe a una Entidad.

### 3.1.2 EUROPA.

#### a) FINLANDIA

Aquí al municipio se le identifica con el nombre de "comuna", ella comparada con nuestro municipio se restringe al aspecto administrativo; sin embargo la comuna finlandesa se considera base de división a nivel nacional, porque según el artículo 50 de su Constitución: "Desde el punto de vista de la administración general, Finlandia seguirá dividida en Departamentos, Distritos de Censo y Comunas"(3)

#### b) ITALIA Y NORUEGA

Los regímenes municipales de ambos países denominan al gobierno local de las comunidades "Municipio", sin embargo, -

---

(2) Constitución Política de Cuba, datos sacados de fotocopia de Constitución; sin edición, pág. 7

(3) Constitución Política de Finlandia, citada en "Los Derechos del Pueblo Mexicano", pág. 475

existe diferencia con ellos en cuanto a la importancia reconocida como base de división. La Institución en Italia es considerada como factor de división a nivel nacional, pues se divide el país en regiones, provincias y municipios. Por su parte Noruega considera a sus municipios como bases únicas de división, porque el país se divide en municipalidades, de las cuales sesenta y cuatro son urbanas y -- seiscientos setenta y nueve rurales.

c) YUGOSLAVIA

Dentro de la organización nacional, el municipio es un factor de división muy importante según vemos en el artículo 73: "El autogobierno de los ciudadanos en el municipio es la base del sistema social, político único. En el municipio se crean y realizan las formas del autogobierno social, de los que se forman los órganos que ejercen las funciones del poder".(4) Se observa claramente aquí, que este régimen municipal supera enormemente al nuestro, pues le da al municipio una importancia real dentro del marco constitucional como base de división.

3.2 AYUNTAMIENTO DE ELECCION POPULAR

En relación a este punto podrá observarse que la-

---

(4) Constitución Política de Yugoslavia, citada en "Los Derechos del Pueblo Mexicano", pág. 482

mayoría de las legislaciones coinciden esencialmente, sólo existe diferencias en la forma de realizar la elección del órgano, el nombre que se atribuye al órgano electo, el número de personas que lo integran, etc.; sin embargo, como ya advertimos esencialmente se ajusta al criterio de que sus órganos representativos son de origen popular.

### 3.2.1 LATINOAMERICA

#### a) GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS

En el régimen municipal de estos países, el órgano representativo tiene su origen en la elección popular, siendo por ello afines a nuestro ayuntamiento; las diferencias existen exclusivamente en la denominación que reciben en aquellos países, es decir, corporaciones, consejos municipales, y municipalidades, respectivamente. Por lo demás la integración de sus órganos, según puede verse en sus Constituciones, se integran también por alcaldes, regidores y síndicos; pareciéndose en esto a nuestro Ayuntamiento.

#### b) VENEZUELA

Cuando hablamos "de elección popular", se supone la existencia de un régimen democrático, pues sólo así podemos concebir la participación del pueblo en la elección de sus autoridades.

En Venezuela no se habla de Ayuntamientos, Conse-

Jos Municipales, o Corporaciones; sin embargo, no por ello se desconoce la elección popular de sus órganos representativos, según vemos lo que dicen sus artículos constitucionales 27 y 28 respectivamente. El artículo 27 dice: "En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local"...y el 28: "La autonomía del municipio comprende la elección de sus autoridades"(5).

c) CUBA

Hemos dicho anteriormente, que también dentro del régimen socialista hallamos la existencia del municipio, sin embargo aquí tiene mayor importancia la Institución, porque al menos en el punto que comparamos vemos una diferencia trascendental en relación a nuestro municipio. Lo corroboramos al ver en su Constitución la existencia de un "derecho" de las comunidades, para verificar por sí mismas la elección de los delegados que integran la asamblea municipal. Esta circunstancia lo hace diferir de nuestro ayuntamiento, — pues entre nosotros, aún cuando éste depende de una elección popular, en definitiva es el Comité electoral estatal quien confirma la elección, lo que de ninguna forma sucede en Cuba por las razones antes dichas.

---

(5) Constitución Política de Venezuela; datos sacados de fotocopia de Constitución, sin edición, pág. 12

### 3.2.2 EUROPA

#### a) NORUEGA

En este país no existen los ayuntamientos sino — los Consejos Municipales, pero ellos desde luego tienen asimismo su génesis en la voluntad popular de los ciudadanos, por lo que advertimos una clara afinidad entre los dos regímenes municipales, la elección popular del órgano representativo de las comunidades.

#### b) REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

El pueblo alemán considera el órgano representativo de sus municipios de origen eminentemente popular, pues el artículo 28 constitucional dice: "En los Estados, distritos y municipios, el pueblo deberá tener una representación de sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. En los municipios en lugar de un organismo colectivo, podrá funcionar una asamblea comunal."(6)

Lo anterior nos aclara que la diferencia con nuestro órgano representativo, sólo existe en la denominación que se les atribuye.

#### c) YUGOSLAVIA

Solamente existe una afinidad relativa con nuestro

---

(6) Constitución Política de Alemania Federal; citada en "Los Derechos del Pueblo Mexicano". Opus cit. pág. 479

régimen municipal, pues si bien es cierto que en ambos hay elección popular, existe una diferencia grande en la forma de llevarla a cabo, porque en el municipio yugoslavo no sólo se permite la participación de los ciudadanos en la elección de sus autoridades, sino que además existe una mayor representación popular, debido a que las -- --  
asambleas municipales, que entre nosotros son los ayuntamientos, se integran por los componentes del consejo municipal, elegidos directamente por los ciudadanos, y por los miembros de las comunidades de --  
trabajo elegidos por los mismos trabajadores.

Lo anterior demuestra claramente una elección popular más democrática que la realizada en el municipio mexicano.

### 3.3. FORMACION Y ADMINISTRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL

En este aspecto observaremos diferentes criterios para que el municipio resuelva sus problemas económicos. Existe legislaciones que hacen al municipio depender económicamente de la Federación, Estados, Departamentos o Provincias; pero también vemos legislaciones que permiten a los municipios desarrollarse dentro de un marco económico más benigno, pues incluso se le señala dentro del --  
marco constitucional federal, los ingresos que pertenecen exclusivamente a la hacienda municipal.

### 3.3.1 LATINOAMERICA

#### a) GUATEMALA, EL SALVADOR Y NICARAGUA

Los municipios de estos países parecen tener ma-  
yor afinidad con el nuestro, porque tampoco a ellos se les señala ex-  
presamente cuáles son los ingresos que forman su hacienda municipal,  
pues aún cuando aparentemente se advierten facultades para elaborar-  
sus tarifas de arbitrios, en definitiva siempre requieren de la apro-  
bación del Ejecutivo, o de la asamblea legislativa; es decir, de una  
autoridad distinta a sus órganos representativos. En ello precisa-  
mente vemos similitud con nuestro municipio, ya que como se sabe en  
el aspecto hacendario depende de las legislaturas locales.

#### b) BRASIL

Aquí se determina a los municipios dentro del mar-  
co constitucional, cuáles son los ingresos exclusivos que forman su  
hacienda, y ciertamente no son pocos los considerados ingresos muni-  
cipales, entre ellos tenemos: el impuesto a la propiedad urbana, -  
el predial, el de traslación de dominio, el de industrias y profesio-  
nes, etc.; además vemos que en su artículo 16 fracción II, se dice:  
"Por la administración propia en lo concerniente a su peculiar inte-  
rés y especialmente:

a) La fijación y recaudación de los impuestos de su competencia, y aplicación de sus rentas."(7) Ante esta situación consideramos que no existe afinidad con nuestro municipio, debido a que entre nosotros son las legislaturas locales quienes se encargan de señalar cómo se integra la hacienda municipal.

c) VENEZUELA

Venezuela en su Constitución Federal señala expresamente cuáles son los ingresos de los municipios que integran su hacienda, por lo que aquí también se le protege económicamente de cualquier abuso o restricción de parte de los Estados o Federación. Para ello señala que son ingresos de los municipios: los derivados de patentes sobre industria y comercio, el impuesto predial, el producto de sus ejidos y bienes propios, las tasas por el uso de sus bienes y servicios, las subvenciones estatales o nacionales, los donativos, y los demás impuestos que puedan crear de conformidad con la ley, y otros. Lo expuesto nos explica claramente que nuestro municipio comparado con el venezolano, adolece de precisión para la formación de su hacienda ya que necesariamente como se ha dicho, depende de las legislaturas de los Estados.

---

(7) Constitución Política de Brasil; fotocopia de Constitución - distribuida por Líneas Telefónicas Brasileñas, sin edición - pág. 3



### 3.3.2 EUROPA

#### a) NORUEGA

No existe en relación a nuestro punto de comparación semejanza con el municipio noruego al nuestro, porque a él se le permite amplia libertad hacendaria para resolver sus problemas económicos, según advertimos en su artículo 59 constitucional: "Los municipios tienen amplios derechos en el impuesto para permitirles sobrellevar sus numerosas tareas, siendo las más importantes de éstas, la escuela, los servicios sanitarios, la asistencia social, la construcción y mantenimiento de carreteras y calles. Los fondos requeridos por las municipalidades se obtienen directamente por el impuesto directo y en algunas partes por los subsidios del Estado." (8)

#### b) YUGOSLAVIA

En el análisis de su artículo 59 constitucional, advertimos una diferencia radical en el punto que comparamos con nuestro municipio, porque en su texto claramente se vislumbra una verdadera autonomía para formar la hacienda del municipio yugoslavo, en efecto dice: "A fin de ejercer sus derechos y deberes, el municipio adopta autónomamente sus prescripciones, planes económicos,

---

(8) Constitución Política de Noruega, citada en "Los Derechos del Pueblo Mexicano". Opus cit. pág. 478

sociales, presupuestos y forma sus fondos.

Dentro de los recursos e ingresos establecidos — por ley, el municipio determina autónómicamente sus ingresos y dispone de ellos".(9)

Qué nos indica este artículo? pues que verdaderamente aquí el municipio sí es un verdadero gobierno local, toda vez que incluso en el aspecto hacendario determina él mismo cómo ha de formarse su hacienda. Caso contrario es el del municipio mexicano, — al depender según hemos visto de las legislaturas de los Estados para formar su hacienda.

#### 3.4 PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO

Consideramos necesario se le reconozca "personalidad jurídica" al municipio, porque es una institución de Derecho Público, y es a través de ella como habrá de ejercer sus funciones de un verdadero gobierno local de las comunidades; sin embargo en el análisis de las distintas legislaciones encontramos que no todos los países dan importancia a esta característica, pues al menos dentro de su marco constitucional, se le da reconocimiento en muy pocos. De ahí la brevedad del siguiente análisis comparativo porque sólo —

---

(9) Constitución Política de Yugoslavia; citada en "Los Derechos del Pueblo Mexicano". Opus cit. pág. 482

cuatro legislaciones de alguna forma expresan la existencia de personalidad jurídica para sus municipios.

### 3.4.1 LATINOAMERICA

#### a) EL SALVADOR Y VENEZUELA

Los dos países reconocen al municipio como una "persona jurídica", en los artículos 109 y 25, respectivamente de sus Constituciones, de esta forma atribuyen a la Institución "personalidad jurídica" para todos los efectos legales de manera semejante a como lo hace nuestra legislación en el artículo 115 constitucional.

#### b) HONDURAS

Esta Constitución en su artículo 30 dice: "En el ejercicio de sus funciones privativas, las corporaciones municipales serán absolutamente independientes de los poderes del Estado, sin contrariar en ningún caso las leyes generales del país, y serán responsables ante los tribunales de justicia por los abusos que cometan individual o colectivamente."(10)

Se advierte aquí la existencia de la "personalidad jurídica del municipio hondureño, porque precisamente entendemos

---

(10) Constitución Política de Honduras; citada en "Los Derechos del Pueblo Mexicano". Opus cit. pág. 467

que eso equivale a tener personalidad para todos los efectos legales, situación que lo hace semejante a nuestro municipio, sólo que aquí - vemos el reconocimiento constitucional de ella, y en Honduras se expresan sus efectos.

### 3.4.2 EUROPA

#### a) YUGOSLAVIA

Existe una semejanza casi total sobre este aspecto, en la legislación de este país y el nuestro; para corroborarlo, veamos lo que dice su Constitución en el artículo 104: "La comunidad local tiene personalidad jurídica".(11) Esto significa que también el municipio yugoslavo es responsable de sus funciones como persona jurídica, por lo que viene a ser un sujeto de derechos y obligaciones, como también lo es nuestro municipio.

### 3.5 COMPETENCIA MUNICIPAL EN EL FENOMENO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Por asentamientos humanos entendemos: el establecimiento de grupos humanos en una determinada circunscripción territorial; ciertamente este fenómeno es común a distintos países, sin embargo, no todos han creído conveniente facultar al municipio para -

---

(11) Constitución Política de Yugoslavia; citada en "Los Derechos del Pueblo Mexicano". Opus cit. pág. 482

participar en la regulación de él. Como en el punto anterior, también aquí veremos que son pocos países los que pueden compararse con nuestro municipio al respecto, los demás países quizá reservan la función a otras autoridades, pero no precisamente a sus municipios.

### 3.5.1 LATINOAMERICA

#### a) VENEZUELA

La Constitución de este país dispone que sus municipios tengan funciones que van relacionadas con la regulación de los "asentamientos humanos", pues en su artículo 30 dispone: "Es de competencia municipal, el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular, cuando tenga relación con sus bienes e ingresos y con materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, etc."(12) En esto último se puede apreciar la participación directa del municipio venezolano para la solución de los conglomerados humanos, y con ello se asemeja al nuestro que recientemente ya participa en el mismo problema.

### 3.5.2 EUROPA

#### b) YUGOSLAVIA

Advertimos en el artículo 99 de su Constitución -

---

(12) Constitución Política de Venezuela; citada en "Los Derechos del Pueblo Mexicano". Opus cit. pág.12

la semejanza con nuestro municipio sobre el punto que comparamos, — porque dice: "Con arreglo a la ley el municipio ejerce directamente las funciones de la comunidad estatal, con respecto al empleo, a la edificación y al usufructo de edificios de vivienda y con respecto a la regulación de las relaciones comunales de vivienda".)13) Podemos apreciar claramente que el municipio yugoslavo tiene una participación definitiva en la solución de los "asentamientos humanos", y no sólo eso sino que va más allá que el nuestro, al regular el empleo — dentro de su ámbito territorial, dando por resultado que su participación en la solución de problemas sociales es más extensa que la — del nuestro.

### 3.6 CONCURRENCIA MUNICIPAL ANTE EL FENOMENO DE CONURBANISMO

Sobre este aspecto ninguna Constitución de las — aquí analizadas, manifiestan semejanza con el municipio mexicano, — por ello advertimos que nuestro municipio en comparación a los referidos anteriormente, tiene esta nota como algo singular, debido quizá a que en México la explosión demográfica y la concentración de la población ha sido en áreas determinadas. Esto ha obligado a que se legislara y se tomara en cuenta al municipio en casos de que existiera explosión demográfica sobre zonas que tengan interés varios municipios

(13) Constitución Política de Yugoslavia; citada en "Los Derechos del Pueblo Mexicano". Opus cit. pág. 48'

Analizadas ya comparativamente las distintas características del municipio mexicano con diferentes legislaciones, podemos concluir que nuestra Institución, si bien en algunos aspectos la superan las leyes de ciertos países, como por ejemplo en lo relacionado con la hacienda municipal, Noruega, Yugoslavia, Brasil y Venezuela, especifican de manera concreta la integración de la hacienda de sus municipios, e incluso los facultan para que impongan algunos impuestos. Sin embargo, nuestro municipio tiene personalidad jurídica, que ciertamente no todas las legislaciones analizadas se la otorgan a sus municipios expresamente como lo hace el mexicano, y además tampoco establecen al municipio como factor primordial de la planeación urbana y regulador de los asentamientos humanos.

## CAPITULO IV

### LA REALIDAD JURIDICA, ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO

#### 4.1 REALIDAD JURIDICA

Dentro del aspecto jurídico del municipio, analizaremos su competencia, pues consideramos que al constituir una institución de Derecho Público y formar el gobierno de una comunidad, — le es indispensable la competencia para tomar decisiones políticas y administrativas, que garanticen el buen funcionamiento de la localidad. A través de este estudio se analizará lo que puede o no realizar esta Institución; para ésto veremos la competencia en general y la competencia hacendaria municipal. Conociendo lo anterior obtendremos una idea más real de lo que puede hacer nuestro municipio, según permita o no, nuestro derecho positivo.

##### 4.1.1 COMPETENCIA GENERAL

En el análisis de ella partimos de dos puntos de vista, primero: analizaremos lo que dice nuestra Constitución, es decir "estudio de la competencia estrictamente legal". Segundo: haremos una interpretación más práctica del Derecho, es decir, no tanto dentro de un formalismo jurídico vigente, sino más bien tomando en —



cuenta situaciones de hecho que viven los municipios, principios de Filosofía del Derecho, y una interpretación real de varias disposiciones jurídicas, que se encuentran también en la Constitución Federal, a este análisis le llamamos: "Estudio de la competencia según — circunstancias prácticas y jurídicas dentro del seno municipal".

#### 4.1.1.1 "ESTUDIO ESTRICTAMENTE LEGAL DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL A NIVEL CONSTITUCIONAL"

En un análisis exhaustivo acerca de la competencia municipal dentro de nuestro ordenamiento legal, hallamos que el régimen de facultades y poderes está, en forma tan general e imprecisa dentro de la Constitución, que no satisface los requerimientos jurídicos, pues actualmente las exigencias de un Estado de Derecho en el cual vivimos, requieren que estén debidamente expresadas, enunciativa o limitativamente, las atribuciones de las autoridades. Y como no se advierten siquiera genéricamente cuáles son las atribuciones — del municipio dentro del marco de nuestra Constitución, se puede pensar que entonces son las leyes de segundo grado en la jerarquía normativa, las encargadas de especificarlas.

Este claro razonamiento, aparentemente nos da una solución, de tal forma que el problema parece estar resuelto; sin embargo, la realidad es que nuestro país se ha organizado constitucio-

nalmente como República Federal y, por tal razón cabe que se pregunte: esa ley que determine la competencia municipal ha de ser federal, o por el contrario, su creación quedará sujeta al criterio que desee adoptar la legislatura de cada Entidad?

Esto requiere necesariamente una solución y como aquí analizamos solamente el aspecto jurídico con el que contamos, - puede decirse que desde el punto de vista interpretativo, no hay - - otra forma de respetar el sentido de las normas vigente, sino atendiendo a la segunda de las alternativas señaladas, es decir, que - de acuerdo a nuestro derecho vigente, deben ser las Entidades quienes delimiten la competencia del municipio.

Corroboramos lo anterior, al observar que la Constitución Federal sólo permite al Legislativo de la Unión dictar leyes sobre las materias que expresamente le tiene reservadas en el artículo 73 constitucional, por lo cual toda otra facultad legislativa se entiende reservada a las legislaturas estatales; además si - analizamos el artículo mencionado, veremos que no existe ahí nada relacionado sobre la facultad del Congreso de la Unión para legislar - la competencia municipal, luego no puede ser una ley federal quien - reglamente o determine esta situación, sino los Estados en uso de - sus facultades soberanas ejercidas a través de sus legislaturas.

Sin embargo, esto tiene sus inconvenientes, ya — que pueden darse riesgos de extralimitaciones, de particularismos, y de faltas de armonía entre las legislaciones de los Estados, etc., — perjudicando gravemente la vida local de los municipios; pero jurídicamente no vemos otra solución, pues así está establecido en nuestra Carta Magna.

Hasta aquí el planteamiento jurídico, pero muy es tricto y con desventajas para la realidad del municipio; por lo que pensamos en otras soluciones jurídicas más prácticas, como por ejemplo la creación de una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional para establecer un orden en la variedad de criterios estatales; sin embargo, en ello se adelantó el Congreso de la Unión, cuando en un decreto del 30 de diciembre de 1935 otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo federal para expedir una Ley Reglamentaria — del Artículo 115 referente a los ayuntamientos libres. Pero aparte de que el Congreso de la Unión no podía delegar facultades extraordinarias de las que él mismo carecía, pues la promulgación de leyes reglamentarias orgánicas de la Constitución vigente, se limitó doble- mente por el artículo 16 transitorio de la Constitución, debido a la brevedad del período ordinario de sesiones del Congreso Constitucional, que debía comenzar el primero de septiembre de 1917, y que concretamente se referían a las garantías constitucionales y otras, en-

tre las que no se haya el artículo 115 constitucional.

4.1.1.2 CIRCUNSTANCIAS EN EL CONSTITUYENTE DE 1917, QUE JUSTIFICAN LA INDEFINICION DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL

Un examen a la luz de la estricta lógica jurídica y con el pensamiento de los Constituyentes, manifiesta que ellos pensaron haber agotado todo lo referente al municipio, toda vez que habían redactado un artículo que tomaba en cuenta todos los problemas en que vivía la Institución, y lo que es más todavía, en ellos existió la idea de que estaba superada la etapa municipal que le había antecedido, pues le habían otorgado: libertad, autonomía, personalidad jurídica, hacienda suficiente, etc.; por tal razón no parecía que faltara algo por agregar para que el municipio floreciera dentro de nuestro régimen jurídico. Sin embargo, consideramos que al no señalársele competencia a nivel constitucional, y ni siquiera prever que lo hicieran expresamente las constituciones locales, en cierta forma el municipio quedó con una grave limitación: no tener facultades expresas, ni competencia a nivel constitucional, esto desde luego resultó contrario a lo que los Constituyentes deseaban fuera el municipio revolucionario.

Esta situación a la luz de los hechos históricos es comprensible, porque tomamos en cuenta que la redacción del artículo

lo 115 constitucional se hizo al vapor, pues se discutió principal—  
mente en las sesiones realizadas del 24 al 31 de enero de 1917, apro—  
bándose en la madrugada del 31 de enero, es decir, cuando concluyó —  
el Congreso. Sin embargo, se justifica por lo que ha dicho Tena Ra—  
mírez: "Las prolongadas sesiones y los numerosos asuntos tratados a  
través de enconados debates, habían acabado por agotar la resisten—  
cia física de los representantes". (1) De ahí que, aún cuando se dió  
a la Institución la importancia que requería, no resultó plenamente  
reivindicador su estudio, ya que el estado anímico y debilidad física  
de los Constituyentes dieron por resultado que no pudieran com—  
prender y prever la necesidad de fijar también la competencia municipi—  
pal a nivel constitucional.

En conclusión, para conocer la competencia municipi—  
pal desde el punto de vista jurídico, nuevamente consideramos la ne—  
cesidad de examinar el único medio que lo permite, es decir, las le—  
yes del Estado correspondiente, sólo en ellas encontraremos la indi—  
cación de sus facultades como autoridad y el campo que se entrega a  
sus funciones.

#### 4.1.1.3 LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA PRAXIS JURIDICA

Dentro de este punto de vista, analizaremos el —  
pensamiento del jurista licenciado José Rivera Pérez Campos, quien —

(1) Tena Ramírez Felipe. Opus cit. pág. 150

con motivo del amparo en revisión 5658/59 interpuesto por la C. Virginia Sosa Hernández, realiza un estudio completo de la competencia municipal, haciéndola derivar de la personalidad jurídica que la Constitución Federal reconoce al municipio. En efecto, dice: "Al reconocerse por la Constitución la personalidad jurídica de los municipios, quedó implícito el reconocimiento también a sus atribuciones de autonomía dentro de la órbita de los intereses genuinamente municipales, y la facultad de ejercerla en la única forma que permite y ordena la Constitución: ningún acto de autoridad sin fundamento en ley".(2)

Al respecto, qué debemos entender por ley? Consideremos que el concepto de ley, no debe restringirse al ordenamiento dictado precisamente por el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados, pues tomado así el concepto desconocemos que nuestro tradicional y consuetudinario orden político, nadie ha desconocido a los ayuntamientos la facultad de emitir bandos, ordenanzas y reglamentos, que al contener disposiciones de carácter abstracto, general y obligatorio para los habitantes del municipio, materialmente pueden considerarse como verdaderas leyes, aunque como es lógico dentro del concepto formal de ley, éstos no tienen cabida.

---

(2) Rivera Pérez Campos José: Voto Particular en el juicio de amparo 5658/59, Archivo Judicial, México, D.F. 1966, foja 7.

Corroboramos esto, porque advertimos que explícitamente los artículos 16 y 21 constitucionales prevén la existencia de reglamentos gubernativos y de policía; además porque si en la práctica se desconociera la facultad de dictar regulaciones de carácter abstracto y general a los ayuntamientos, conforme se ha explicado, - se impediría drásticamente que ellos hicieran uso del único medio legal de que pueden disponer para la fundamentación de sus actos. Ello da motivo a que efectivamente exista un desconocimiento de su personalidad jurídica, reduciéndose a los ayuntamientos en órganos al servicio del Estado y no al servicio de su respectiva comunidad.

Nos parece difícil concebir a los ayuntamientos - dictando disposiciones de carácter abstracto y general para su comunidad, es decir, leyes en sentido material, cuando no se penetra en el sentido profundo y coordinado de diversos preceptos constitucionales expresos en nuestra Carta Fundamental; y más aún pretender que - los ayuntamientos tengan amplia competencia reglamentaria; porque - aparentemente da cabida a una repugnancia aparente constitucional, - pues conocemos la existencia "de un principio de división de poderes" que prohíbe se reúnan en una sola persona o corporación dos de ellos. Y en el presente caso parecería ser que en el ayuntamiento se reúnen el Poder Ejecutivo y Legislativo, sin embargo, debe tenerse en cuenta

que tal principio sólo lo es de organización política, según los —  
cuales, la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo —  
(art. 39 constitucional) y precisamente el Municipio Libre, "expresa  
mente investido de personalidad", es la base de la organizacion polí-  
tica, encomendándose su administración a un Ayuntamiento.

En este estudio relacionamos los conceptos de per-  
sonalidad jurídica y de competencia municipal, porque ésta se deriva  
de aquella, de ahí nuestro interés de observar la competencia munici-  
pal en la "práxis jurídica".

Hemos afirmado que "personalidad jurídica" signi-  
fica: "ser sujeto de fines autónomos y con derechos de libertad, so-  
lamente limitados por deberes de acción o de abstención"; ello quie-  
re decir que problemas de incumbencia exclusiva del municipio, sólo-  
por el municipio pueden y deben ser resueltos a través de su órgano  
propio y único que es el Ayuntamiento, pues la soberanía popular se  
ejerce por medio de sus órganos locales en materia del Estado, y por  
medio de su órgano municipal —el Ayuntamiento— en asuntos municipa-  
les; pues los problemas de soberanía entendida autonomía exclusiva-  
mente interesan al pueblo del respectivo municipio, y exclusivamente  
por él deben ser resueltos".(3)

---

(3) Rivera Pérez Campos José: Voto Particular en el Juicio de am-  
paro 5658/59, Archivo Judicial, México, D.F. 1966, foja 8.



Concretamente analizaremos algunos hechos que manifiestan la conveniencia de que el municipio pueda tener amplia competencia reglamentaria para resolver sus asuntos y problemas locales, es decir observamos el quehacer público, ordinario del municipio para comprender dicha necesidad.

La naturaleza del poder público consiste en ser un gestor diligente y vigilante de los intereses de la comunidad, — inspirado por propósitos de equilibrar aquellos que resulten parcial o totalmente antagónicos, dentro de la comunidad; y además, cuidar los intereses morales de la sociedad, para que dentro de ella el hombre viva con la sola convicción de un orden de seguridad y de justicia. Sin embargo, esto encuentra obstáculos, cuando se pretende encerrar la acción administrativa dentro de la rigidez de un orden jurídico, que sólo el poder legislativo pueda establecer, trayendo como consecuencia que se excluya claramente de toda posible regulación, una gran cantidad muy variable de casos imprevisibles, o puramente circunstanciales, de los diferentes municipios de la República Mexicana.

Efectivamente, sino se toman en cuenta estas consideraciones de "conveniencia práctica", para la realización jurídica del municipio, el Ayuntamiento realizará funciones simples de un-

Órgano ejecutivo de la ley, y consecuentemente de funestos resultados contra el régimen de la libertad municipal, contrario ésto a lo que establece el artículo 115 constitucional.

Por tales razones, cuando analizamos el artículo 115 constitucional, y no observamos los instrumentos jurídicos de que pueda valerse el municipio libre para ejercer efectivamente su competencia municipal, consideramos, que si ésto no lo realiza mediante leyes entendido el vocablo en la limitada acepción aceptada por la mayoría — si puede tener amplia competencia reglamentaria —, reconocida en las Constituciones locales para el establecimiento de Bandos de Policía, Reglamentos, Prevenciones, Disposiciones, etc. es decir, ha de tener necesariamente un instrumento jurídico, cualquiera que sea su denominación formal, salvo que no ha de emplear la palabra Ley, pero si con tal de que establezca normas objetivas generales y abstractas que lo ayuden a solucionar sus problemas comunitarios.

#### 4.1.1.4 SOLUCIONES JURIDICAS VIABLES DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL

Después de haber analizado los dos puntos de vista anteriores, haremos un planteamiento que beneficie al municipio en cuanto a su competencia; y claro, se necesita un planteamiento ecléctico que tenga por un lado, respaldo dentro de nuestros ordena-

mientos jurídicos vigentes de organización federal y por otro, que — precisamente nuestro derecho tome en cuenta la auténtica personali—  
dad jurídica, de la cual gozan los municipios, para que ellos puedan resolver sus problemas locales a través de esa competencia.

El problema de la indefinición de la competencia—  
del municipio en México, como ya dijimos es complejo, sin embargo, —  
veremos aquí lo que nos parece según su viabilidad jurídica, solucio—  
nes reales para la Institución.

10.— Nuestra Constitución es por fortuna flexi—  
ble, en ello tiene razón el licenciado López Portillo pues dice: "La  
Constitución tiene en su estructura misma, la posibilidad de ser mo—  
dificada, ella es la estructura, las acciones del Gobierno son las —  
que van adaptándose a las circunstancias, son las que van impulsando  
el cambio y buscando la perfección."(4) Esto es lógico porque el De—  
recho debe ser congruente con la realidad que se vive, siendo neces<sup>a</sup>  
rio que él se adapte a las necesidades de la sociedad, y no ésta al—  
formalismo jurídico existente; por tal razón creemos que esa sociedad  
integrada por el conjunto de nuestros municipios exigen una congruen—  
cia jurídica para resolver los problemas y fines autónomos de cada —  
uno de ellos. De ahí la necesidad de volver los ojos a nuestra Cons

---

(4) López Portillo José. El Pensamiento del Lic. José López Porti—  
llo. Edición publicada por el Partido Revolucionario Institu—  
cional, México, D.F., 1950, pág. 31

titución, con el fin de que en ella misma hallemos la solución a este problema.

La Constitución Federal vigente tiene un artículo que habla de reformas sobre ella misma; de aquí se parte para hacer a un lado lo que en sí, es un obstáculo jurídico, que impide resolver la competencia municipal; al decir esto, hacemos referencia concretamente al artículo 135 constitucional. Pues habla de sus reformas o adiciones, y para ello toma en cuenta a las Legislaturas de los Estados, dando por resultado, que si ellas participan en la reforma constitucional, no existiría inconveniente alguno, para que el artículo 119 constitucional se le adicionara: la facultad de que los municipios ampliaran su competencia reglamentaria, sin que esto llegue a violar la soberanía de los Estados a que pertenezca.

La participación de Entidades, en esta reforma constitucional dará unidad de criterio para solucionar un problema que es nacional.

2o.- Otra solución para resolver la competencia municipal, sería el que las Constituciones locales establecieran concretamente amplias facultades reglamentarias a los municipios en materias no reservadas a los Estados o Federaciones, siguiendo el criterio del artículo 124 constitucional en relación a la Federación con las Entidades.

Dentro de los Estados, sólo el de México lo establece en su Constitución; y esto precisamente debería realizarse en los demás, pero sin el tutelaje tradicional y el paternalismo político que actualmente envuelve a los municipios, de otra forma de nada serviría que se intentara esa ampliación de facultades, pues al realizarse con el criterio que se menciona, vendría ser un simple planteamiento y no se resolvería la competencia municipal.

3o.- Por último, otra solución la plantea el Lic. Ochoa Campos, que dice: "En la esfera federal, con base en el artículo 115 constitucional, es conveniente expedir un CODIGO MUNICIPAL, - el cual sería recomendable que tuviera tres leyes reglamentarias, a saber:

a) Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional sobre la organización política y jurídica del municipio. (5)

Como se ve en este Código Municipal en lo que se refiere a la organización jurídica del municipio, bien podría establecerse su competencia, de tal forma que de esa manera contaba con medios para realizar sus fines autónomos sin cortapisas de la Federación.

---

(5) Ochoa Campos Moisés. Conferencia "Hacia la Modernización de la Legislación Municipal" presentada en la Reunión Nacional de Administración Municipal, organizada por el I.E.P.E.S. en Veracruz, Mayo 1960. pág. 81

#### 4.1.2 COMPETENCIA HACENDARIA

Después de haber analizado la competencia general de los municipios, nos avocamos al estudio de la competencia hacendaria; solo en esta forma podremos complementar el análisis jurídico de la realidad municipal.

Partimos del análisis histórico de la competencia hacendaria en el seno del Constituyente de 1917, y posteriormente observamos nuestra Constitución Federal y las Constituciones locales de varios Estados; de esta forma habremos hecho un estudio íntegro sobre la competencia hacendaria municipal.

##### 4.1.2.1 LA COMPETENCIA HACENDARIA EN EL CONSTITUYENTE DE 1917

Indudablemente que se dieron dos corrientes en relación a la facultad del municipio para imponer tributos; algunos Constituyentes sostienen para los municipios con mayor trascendencia la más grande autonomía financiera y las más amplias facultades para obtener ingresos, que le permitieran ser un verdadero centro de desarrollo. El diputado Jara no quiere verlos sujetos al Estado, ni que el Estado disponga de sus rentas; el diputado Medina se inclinaba abiertamente por "un absolutismo municipal", en el que el Ayuntamiento recauda todos los impuestos, disfruta plenamente de su hacienda y deja al Estado la parte que a éste le corresponde.

Sin embargo otros Constituyentes no pensaron lo mismo, y por ello no están de acuerdo en que el Municipio tenga amplia competencia hacendaria como lo pretendían algunos diputados. Entre ellos vemos al diputado Calderón, quien dijo: "Darle al Municipio la facultad de decretar impuestos, equivale a establecer el caos en el Estado, porque el único cuerpo facultado para eso, es la Legislatura de los Estados; por su parte también el diputado Ugarte dijo: - "Conceder esta facultad sería autorizarlos para legislar en materias administrativas, hacendarias y además siendo que los municipios tienen que acatar las leyes que dicten las legislaturas de los Estados".(6)

Como se ve, en este breve análisis histórico observamos un manifiesto enfrentamiento de tendencias opuestas sobre la competencia hacendaria municipal en el seno del Constituyente de 1917; y obviamente al analizar nuestro artículo 115 constitucional, concluimos que, la posibilidad de que él contara con entradas tributarias, decretara impuestos y los recaudara directamente, fueron boicoteadas en virtud de que la fracción II de dicho artículo sostiene que "serán las Legislaturas de los Estados quienes señalarán las

---

(6) Notas sobre la Competencia Jurídica del Municipio; editadas por la Academia de Derecho Urbanístico; filial de la Sociedad Mexicana de Planificación. pág. 8

contribuciones que formen la hacienda de los municipios". Esto significa el triunfo de la tendencia que restringía la capacidad del municipio, negándole la facultad de imponer contribuciones, y desde luego en esta forma queda sujeto a las leyes de los Estados, en su aspecto hacendario.

#### 4.1.2.1 LA COMPETENCIA HACENDARIA MUNICIPAL EN LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no señala las atribuciones económicas, que son competencia exclusiva del municipio, pues si analizamos el artículo 119 constitucional solamente encontramos declarada la autonomía financiera, sin que esto quiera decir que la Institución pueda decretar sus impuestos que aumenten su hacienda, pues se reduce a que: los municipios administrarán libremente su hacienda local, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

Este artículo en la Constitución de los Estados se transcribe de forma semejante, por lo que obviamente ni siquiera en el aspecto local se le reconoce al municipio competencia para imponer impuestos; dando por resultado que la competencia económica no



asignada expresamente a la Federación se entiende generalmente reservada a los Estados, y no a sus municipios, que son la base de ellos.

Concretamente observamos lo que dicen las distintas Constituciones de varios Estados sobre la hacienda municipal; algunas como las de Aguascalientes, Jalisco, Puebla, Tabasco y Tlaxcala hacen una repetición literal de la fracción II del artículo 115 Constitucional, es decir: la hacienda municipal se formará por las contribuciones que les asignen las Legislaturas. Esto precisamente nos manifiesta que en estas Entidades delegan al municipio competencia hacendaria, porque son sus legislaturas las que absorben dicha competencia al ser ellas quienes señalan cuál será la hacienda del municipio.

Otros Estados como son: Baja California, Chiapas y Morelos además de que repiten el artículo 115 constitucional federal, agregan para la hacienda de sus municipios, "los bienes propios del municipio"; Esto no nos permite decir que los municipios de estas Entidades estén investidos de competencia hacendaria, porque también aquí son las Legislaturas quienes señalan cuál es la hacienda de ellos.

El señalamiento de lo que constituye la hacienda municipal es semejante en todos los demás Estados, varían sólo porque

agregan otros ingresos; sin embargo, ninguno de ellos permite o delega la facultad de decretar sus impuestos a los Ayuntamientos, pues básicamente el patrón que se sigue en este aspecto, es lo que el artículo 115 constitucional federal y también el criterio del artículo 124 de nuestra Constitución, donde ni siquiera se menciona a los municipios como partícipes de la competencia que no está asignada a la Federación, porque ella la absorben los Estados. Ello nos lleva a pensar que el Municipio libre, con ser un importante elemento de la estructura política y administrativa de la República Mexicana, no se halle en el mismo nivel primordial en que están situados sus elementos básicos, que lo son la Federación y los Estados.

Esta es la realidad en cuanto se refiere a la competencia hacendaria de los municipios; dentro de nuestro Derecho positivo no tienen facultad para decretar impuestos, el origen de esto ya lo explicamos, por lo cual nuestra Institución en este aspecto, jurídicamente no parece tener otra alternativa que constituir su hacienda con las contribuciones que le señala la legislación del Estado.

Con este planteamiento jurídico, surge la dificultad, de que la autonomía municipal puede violarse de hecho, si el Estado respectivo no le asigna contribuciones bastantes para el cumpli-

miento de sus funciones. Sin embargo, tal dificultad realmente no existe, porque la regla constitucional impone al Estado la obligación de señalar al municipio contribuciones de cantidad suficiente para atender a las necesidades municipales, y así se le concede el derecho de reclamar en caso de que la asignación sea insuficiente. Sobre esto hacemos hincapié de que este reclamo nunca ha sido ejercido, no obstante que con muchos los municipios que no ven fijada una cantidad apropiada para sus necesidades, no tienen una verdadera participación de los impuestos federales o estatales, los hacen una reducción arbitraria de su presupuesto por parte de la Entidad, etc.; ante esto no vacilamos en sostener que el municipio requiere de medios legales para que se le respeten estos derechos, de manera semejante como el juicio de amparo.

Vemos en dicho recurso un medio eficaz a través del cual los Ayuntamientos garantizarían más efectivamente el cumplimiento legal de la fracción II, del artículo 115 constitucional; lo que prácticamente equivaldría a una substitución de la falta de competencia en el aspecto hacendario. Por lo demás, en esto no hay inconveniente alguno de orden jurídico y puede haber muchas ventajas desde el punto de vista financiero, el que las Legislaturas estatales señalen expresamente las contribuciones que correspondan a los municipios, o el porcentaje de ellas, sobre todo tratándose de cier-

tos tributos como son las contribuciones prediales, y otros impuestos que gravan ciertas actividades que se desarrollan dentro del territorio municipal.

#### 4.2. REALIDAD ECONOMICA

En el análisis de esta realidad tocamos un punto que aparentemente debimos de incluir en el análisis histórico del presente trabajo, sin embargo, es conveniente hacer referencia de él aquí brevemente, para saber que pretendían los Constituyentes de 1917 sobre el aspecto económico del municipio; cómo querían que se estableciera su situación financiera, etc. Después veremos la realidad económica existente dentro de nuestro federalismo, situación muy distinta a lo deseado por los Constituyentes; y claro, no solamente analizaremos este fenómeno sino también de paso veremos algunos aspectos administrativos, que sin duda son causa del precario desarrollo económico vivido por nuestros municipios.

##### 4.2.1 EL PENSAMIENTO DEL CONSTITUYENTE DE 1917

Como ya se ha dicho, existieron dos corrientes en relación a la participación económica que el municipio debía tener a nivel constitucional; por ello analizaremos brevemente algunos pensamientos de los Constituyentes, con el fin de tener una visión más -

clara de lo que fue el verdadero sentir de ellos sobre la Institución en estudio.

El diputado Jara dijo: "Si damos por un lado la libertad, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas. No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente en nuestra Carta Magna como bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado".(7)

El diputado Andrade hizo hincapié sobre el aspecto económico del municipio, al plantear ésto: "Es indudable que todos nuestros esfuerzos en pro de la libertad municipal, que todas nuestras aspiraciones y todos nuestros sacrificios para constituir la autonomía del pueblo serían sueños vanos, fracasarían de una manera completa, si no tuvieran la base esencial de todas las libertades

---

(7) La Revolución Mexicana. El Municipio Libre. Editado por el Partido Revolucionario Institucional. México 1976. pág. 20

que es la base económica." (8)

Finalmente analizamos el pensamiento del diputado Medina quien hace una defensa de la libertad económica municipal, al decir: "Yo defiendo con todos mis esfuerzos, yo defenderé con todas las fuerzas de que soy capaz la idea fundamental de que el municipio sea libre por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que mientras ésta no sea, desde ese momento no hay municipio, señores: Parece que vemos en la lejanía graves peligros de absolutismo municipal, yo me permito indicar a ustedes que si acaso es un peligro debe aceptarse, debe dejarse así, el porvenir, la experiencia, dirán lo que debe ser nuestro régimen municipal, la libertad se aprende así, por medio de la educación de los ciudadanos". (9)

Esto viene a ser la defensa radical por la autonomía económica del municipio contra el Congreso Constituyente; sin embargo, también se dió una corriente opuesta; donde el diputado Alvarez opina que los municipios deben sujetarse en todo a las leyes que dicte las Legislaturas de los Estados, pues ellos en realidad no son repúblicas, sino que están organizados por la ley fundamental municipal de cada Estado. También el diputado Calderón sostiene que -

---

(8) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Opus cit. pág. 325

(9) Idem. pág. 344

la legislatura del Estado es el único cuerpo competente para dar leyes que deben obedecer los ciudadanos del Estado, por ello propuso - que el Estado señalara sus recursos al municipio y para asentar aún más el sentido de sus palabras, agregó: "De otra manera nuestra República no será federal, será un conglomerado de municipios".(10)

En ésta vez es el pensamiento del Constituyente, - y desgraciadamente la tendencia que restringía la libertad económica del municipio finalmente triunfó, dando por resultado que la redacción de la fracción II del artículo 115 constitucional fuera la propuesta por el diputado Gerardo Urarte, tal y como se haya en nuestra Constitución. Ello nos muestra que el municipio libre, con ser un importante elemento de la estructura política y administrativa de la República Mexicana, no participa de la facultad que tienen la Federación y los Estados para imponer tributos. No sin razón analizaremos cuál es el federalismo que vivimos en México, porque sin duda esto es una de las varias causas de la realidad económica del municipio.

#### 4.2.2. FEDERALISMO FORMAL Y CENTRALISMO ECONOMICO

El punto clave de un Estado Federal no es primor-

---

(10) La Competencia Jurídica del Municipio. Notas editadas por la Academia de Derecho Urbanístico; filial de la Sociedad Mexicana de Planificación, pág. 6

dialmente de naturaleza jurídica, sino económica, o sea, que su columna vertebral reside en la aptitud para hacer una distribución justa de los ingresos de la Nación, de tal forma que las Entidades y en consecuencia los municipios de éstas puedan existir sin la marcada ayuda del Centro, o sin que una parte considerable de sus presupuestos y servicios sea cubierto por la Federación.

Esto aplicado a nuestra Constitución revela que — la perfección del federalismo que se vive, sólo existe escrito en el papel, ya que se haya muy lejos de la realidad política, social y económica existente en las diferentes Entidades y municipios que forman la Nación, y a tal grado se llega, que parecería mejor que este federalismo que no alcanza vigencia efectiva, luciría mejor en un museo político que como instrumento de gobierno y administración.

Esto nos lleva a pensar que vivimos dentro del federalismo sólo formalmente, ya que económicamente existe un centralismo absoluto que no permite el desarrollo de los Estados y consecuentemente de los municipios.

#### 4.2.2.1 FEDERALISMO FORMAL

Según nuestra Constitución Política, los poderes federales tienen las atribuciones que expresamente le son concedidos



por ella, y todo lo demás en el plano político, administrativo y legislativo queda reservado a los Estados. Así, el artículo 40 indica que la República federal está compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. El artículo 41 — hace mención de los casos de competencia de los Poderes de la Unión, respetando el régimen interior del respectivo Estado; el artículo — 124 con mayor claridad dispone que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se tienen reservadas a los Estados.

Concretamente el federalismo formal económico se manifiesta por el artículo 73 constitucional, cuando señala taxativamente las facultades del Congreso federal para imponer tributos específicos, lo que significa que en otras materias diversas a las señaladas en este artículo, son de competencia de los Estados, es decir, son sus Legislaturas quienes hacendariaamente podrán imponer tributos para su desarrollo económico. El artículo 73 en relación con el 124 constitucional, manifiestan el aspecto formal económico del Estado — Federal mexicano, pues se señala que el Congreso federal establece — determinadas contribuciones y fuera de éstas, lo demás corresponde a las Entidades.

Es importante señalar también, que el artículo 103

fracción II, constitucional, nos demuestra el federalismo formal existente en nuestro Estado mexicano, al señalar el derecho de defensa - que los Estados tienen en caso de que se vulnere o restrinja su soberanía. Esto, aún cuando no se refiere al aspecto económico, sin embargo, es una confirmación de nuestro federalismo formal. Por consiguiente, según nuestro sistema constitucional vigente, los Poderes - de la Federación, no tienen otra competencia que la expresamente reconocida en la Constitución Federal, lo demás se entiende que corresponde a los Estados.

Lo que hemos dicho en realidad nada dice acerca - del municipio y de ese modo parecerá inútil hacer mención de este federalismo formal, sin embargo, aún cuando expresamente al municipio - no se le menciona como partícipe de la competencia excluida la Federación y reservada a los Estados, ciertamente dentro del quehacer público ordinario, esta situación de hecho tiene trascendencia en el - ámbito municipal, porque dentro de un federalismo formal se supone - que las Entidades gozan de una situación económica positiva, y consecuentemente sus municipios que son su base fundamental territorial, - administrativa y política según el 116 constitucional, también su situación económica resultará muy positiva. Sin embargo, no podemos - decir que efectivamente el municipio mexicano se encuentra en estas-

circunstancias, porque como se ha dicho el federalismo que vivimos - es formal, principalmente en los aspectos económico y político, por lo cual veremos en seguida cuál es verdaderamente el fenómeno de Centralismo Económico que relega a los Estados y municipios a un término marginado en las finanzas nacionales.

#### 4.2.2.2 CENTRALISMO ECONOMICO

Al hablar de centralismo económico, de ninguna manera pretendemos utilizar el término demagógicamente, más bien queremos ver la realidad que nuestro país vive, para esto habremos de auxiliarnos de cifras reales que nos muestren este fenómeno centralizante.

Iniciamos este análisis observando el reparto de los ingresos brutos del país; podemos decir que en 1962 el 87% del total de la hacienda pública lo recibieron la Federación y el Distrito Federal, las Entidades federativas recibieron sólo el 10%, y solamente el 3% fue para los municipios. Esta situación a través del tiempo no mejoró porque en 1970 los ingresos fiscales brutos del país fueron de 126 mil millones de pesos, sin embargo, la repartición se efectuó en esta forma: Correspondió a la Federación 109 mil millones de pesos, equivalente al 86.40% del total, a los Estados les

correspondió 15 mil millones de pesos, equivalente al 12.00%, y a los municipios solamente vino a corresponderles dos mil millones de pesos, equivalente al 1.60% del total. A través de estas cifras vemos que el centralismo económico existe en nuestro país, y algo peor todavía sucede porque con el tiempo estas situaciones se han vuelto más críticas para la realidad económica de los municipios, ya que sexenio a sexenio la cantidad que les corresponde ha venido disminuyendo según vemos lo que dice Martínez Almazán: "Con Plutarco Elías Calles los 4 municipios recibieron el 8% de la recaudación total del país, con — Lázaro Cárdenas el 6%, con Avila Camacho el 4%, con Alemán Valdés, — Ruiz Cortines y López Mateos el 3%, y con Díaz Ordaz y Echeverría Al varez solamente han alcanzado el 1.60%"(11)

La situación económica que vive el país afecta en tre otras cosas a los 2,325 municipios, pues la realidad de sus ingresos es muy crítica, tanto así que según datos estadísticos: "En 1972 solamente los municipios de Guadalajara y Monterrey tuvieron un ingreso superior a cien millones de pesos; en 1975 también obtuvieron estos ingresos los municipios de Mexicali, Culiacán, Puebla, — Tlalnepantla y Naucalpan; por el contrario en el mismo año los res-

---

(11) Martínez Almazán Raúl. "Las Finanzas Municipales en México" Conferencia presentada en la Reunión Nacional de Administración Municipal, organizada y publicada por el I.E.P.E.S. Veracruz, marzo 1976. pág. 37

tantes municipios obtuvieron estos ingresos: 77 municipios se ubica-  
ron entre los cinco y cien millones de pesos, debiendo notarse que -  
la mayoría de éstos son las capitales de los Estados; 673 municipios  
se ubicaron entre 250 mil y 5 millones de pesos; 691 municipios en-  
tre 50 mil y 250 mil pesos; 675 municipios entre 5 mil y 50 mil pe-  
sos; 222 municipios entre 100 y 5 mil pesos, es decir 1,598 munici-  
pios, el 67.03% de la totalidad se ubicó entre 100 pesos y 250 mil -  
pesos anuales. Finalmente 79 municipios no contaron con ingreso al  
guno".(12)

Lo anterior nos muestra un reflejo real del cen-  
tralismo económico que se vive, y del cual el municipio sufre conse-  
cuencias serias en sus finanzas, por lo que consideramos necesaria -  
la superación radical de este fenómeno, que más que solucionarlo le  
han puesto paliativos que en nada benefician a la Institución. En-  
tre ellos está la llamada "participación federal" de impuestos hacia  
los municipios, sin embargo, a ella por dos razones bien conocidas -  
le damos el carácter de paliativo de la miseria municipal; por un la-  
do, la mayoría de las veces nunca saben los municipios lo que les -  
corresponde por dicha participación, o cuando la reciben es disminu-  
da arbitrariamente por las Entidades, por otro lado, esta participa-

---

(12) Idem. pág. 38

ción es una cantidad insuficiente y a la vez mal repartida, lo que comprobamos con estos datos: "De los 604 millones de pesos por concepto de participación de impuestos federales a los municipios en 1975, Veracruz absorbió el 9%, Jalisco el 8%, México el 7.5%, Nuevo León el 6%, Tamaulipas el 5.8%; en cambio Aguascalientes obtuvo el 1%, Colima el .73%, Campeche el 1.68%, Tlaxcala el .50% y Quintana Roo el .28%". (13)

Como se ve esta participación es nada beneficiosa a la gran mayoría de los municipios ya que solamente los municipios de cinco Estados absorbieron el 30% de ella (cerca de doscientos millones de pesos), quedando aproximadamente 400 millones para los demás municipios de la República, por lo que en definitiva no la consideramos una solución positiva y realista para resolver la miseria municipal. A manera de ejemplo, podemos citar el caso del Estado de Tlaxcala, que recibió el .50% del total lo cual si efectivamente fue repartido entre sus 44 municipios les correspondió la cantidad de - - \$6,863.00 anuales a cada uno.

Esta realidad obviamente nos demuestra que las participaciones federales no solucionan la pobreza municipal, ni tampoco debilita el centralismo económico; al contrario, esta situación

---

(13) Idem. pág. 40

permite que continuemos viviendo dentro de un federalismo formal que no promueve el desarrollo integral del municipio, viéndose los efectos en el hecho de que los Ayuntamientos son incapaces de resolver sus problemas locales más apremiantes de la comunidad, lo que sin duda es negativo, porque es precisamente el gobierno municipal quien tiene obligación de satisfacer los servicios públicos de las comunidades.

Otros de los paliativos que realiza el gobierno federal con el objeto de que el municipio se desarrolle económicamente lo representa el crédito que es manejado entre otras instituciones por el B.N.O.S.P.S.A. y el F.F.F.F.M.; sin embargo, aquí también podemos analizar concretamente cómo es manejado dicho crédito. El B.N.O.S.P.S.A. prestó créditos entre 1970 y 1975 de 4,282 millones de pesos a Estados y municipios; el Distrito Federal obtuvo del mismo organismo y en menos tiempo 1972 a 1975, la cantidad de 5,725 millones de pesos; esto nos vuelve a confirmar la existencia del centralismo económico en la prestación de este servicio, viniendo por eso a constituir un paliativo más que no resuelve el problema económico de la mayoría de los municipios.

En cifras concretas vemos que el crédito otorgado por el B.N.O.S.P.S.A. quedó repartido así: de los 482 millones de

pesos, casi el 50% fue para tres Estados solamente: México, Nuevo León y Chihuahua, el otro 50% para los demás Estados y sus respectivos municipios: a manera de ejemplo, nuevamente citamos a Tlaxcala en la participación de este crédito que alcanzó el 0.014% del total, equivalente a 610 mil pesos que dividido en cinco años equivale a 125 mil pesos anuales, cantidad que al fraccionarse en sus 44 municipios, cada uno de ellos tuvieron la posibilidad de alcanzar un crédito anual de \$2,750.00 anuales. Esto económicamente es un crédito ridículo y que nada ayuda a resolver la situación precaria de la realidad municipal, lo que nos manifiesta que el crédito así manejado significa que los municipios de más baja capacidad de endeudamiento están imposibilitados de obtener créditos adecuados para remediar su miseria tradicional; por lo que consideramos necesario que el crédito municipal descansa en un financiamiento más ágil, en base a estudios de factibilidad, rentabilidad, costos de interés diferenciales, y aunado a la creación de un fondo financiero nacional para la urbanización que apoye a los Ayuntamientos, con créditos a largo plazo y baja tasa de interés para inversiones auto liquidables. Sólo de esta forma consideramos que el crédito podrá ser parte de la solución económica en que viven la mayoría de los municipios.

Como solución a este centralismo económico preten



demos que el federalismo establecido en la Constitución sea operante, de tal forma que el desarrollo del país sea compartido, para que por un lado se combata el debilitamiento de la provincia y por otro, se evite que nuestro país se convierta en escenario de tres grandes ciudades; porque si bien es cierto que nuestro país económicamente está en vías de desarrollo y pertenece al tercer mundo, también es cierto que ese desarrollo hasta ahora adquirido lo vemos concentrado en -- áreas concretas del país, quedando al margen de él la gran mayoría -- de nuestros municipios. Para patentizar lo anterior, veamos estos -- datos: "Frente al Distrito Federal con un gasto per cápita anual de \$1,000.00, se ubican Garza García, N.L. con \$316.00 anuales, Monte-- rrey con \$129.00, Veracruz con \$112.00, Hermosillo con \$97.50, Gua-- najuato con \$89.00, Puebla con \$77.00; observamos que la mayoría de los municipios mencionados son capitales de Estados, a excepción de -- dos; pero en situación distinta vemos municipios como: Juchitán, -- Oax. que cuenta con \$4.10 y Ocochitán, Oax., con \$2.84 en sus gastos -- per cápita anual".(14) Este fenómeno no es exclusivo de un Estado -- que se ha caracterizado por su pobreza sino que también en el Estado de México que últimamente ha venido a ser uno de los Estados con ma-- yores ingresos económicos, encontramos municipios que tienen un gas-- to per cápita anual muy bajo. Así lo dice Martínez Almazán: "Acambay

---

(14) Idem. pág. 38

con \$4.99, Jiquipilco con \$5.99, San Felipe del Progreso con \$4.62, Villa Cuauhtémoc con \$4.36, Almoloya de Juárez con \$6.44, Villa de Allende con \$2.72" (15). Luego vemos que no se trata sino de un desarrollo concentrado en áreas determinadas lo que está viviendo el país, es decir, un centralismo económico.

El fenómeno del centralismo económico tiene causas que lo hacen comprensible pero de ninguna manera lo justificamos, y es que razones históricas provocaron esta situación, entre otras cosas mencionamos: la necesidad de una verdadera unificación política nacional pues se hallaba muy dañada por la lucha revolucionaria; el desarraigo de cacicazgos, el cometido de los grandes programas nacionales de post guerra que proporcionaron la infraestructura básica en carreteras, electricidad y riego, trascendiendo las posibilidades de los gobiernos locales y municipales, y principalmente la incapacidad técnica-administrativa de los cuadros locales para autodirigirse y para adoptar decisiones que requería el desarrollo moderno.

Sin embargo, hoy vivimos un momento histórico distinto y por ello, no justificamos el centralismo económico, sino que necesitamos una redefinición y precisión de las actividades municipales para que de esa forma aumenten su capacidad económica, y aquellos

---

(15) Martínez Almazán Raul. El Municipio en el Proceso de Desarrollo Regional y Nacional. Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C. México 1975, pág. 65.

servicios que tengan un carácter municipal le sean incorporados, por que aún en ese aspecto observamos centralismo económico, pues de hecho la Federación o el Estado se ocupan hasta de los servicios primarios de las municipalidades, entre ellos: los mercados, rastros, pavimentaciones, son realizadas por el E.N.A.N.O.P.S.A.; los caminos vecinales los construye la S.A.H. y D.P.; la introducción de agua potable y establecimientos de centros de salud los realiza la S.S.A.;- la regeneración y embellecimiento urbano está a cargo de las Juntas Federales de Mejoras, lo que nos demuestra que existe una usurpación de funciones a los municipios debido a la penuria en que viven.

Frente a esta realidad económica consideramos necesaria la desaparición del centralismo económico, pues una política fortaleciente del federalismo exige que sean los gobiernos estatales y municipales quienes realicen cada vez mayor número de actividades pertenecientes a su función pública estructural y de servicio.

Sólo así los municipios participarán de la riqueza nacional, dignificándose la Institución, pues sólo puede existir libertad política cuando existe en el plano económico.

#### 4.2.3 LA FALTA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS, COMO CAUSA DE LA REALIDAD ECONOMICA.

El centralismo económico analizado no lo juzgamos

como causa única de la miseria en que se debate el municipio, pues - si bien es cierto que aquél constituye una causa importante, no deja de serlo también la mala administración que tienen la mayoría de los municipios. Existe un fenómeno típico en la mayoría de ellos: no pueden proporcionar servicios públicos, no pueden atender las crecientes demandas de su comunidad por falta de recursos, pero no pueden obtener recursos por falta de capacidad administrativa y fiscal. Concretamente, lo vemos porque las fuentes de ingreso municipal que deberían ser importantes son raras por falta de buena administración, tal es el caso de ingresos derivados por la explotación de bienes municipales, entre ellos, rastros, agua potable, mercados, - arrendamiento de inmuebles, panteones, etc., así como servicios municipales, entre ellos, derechos de registro, expedición de licencias, cobro de piso, etc.

Estas anomalías exigen que la administración municipal sea verdaderamente un medio eficaz para la obtención de ingresos, a través de una recaudación administrativamente positiva, porque si se compara con administraciones a otros niveles veremos que ella es deficiente, es obsoleta e inoperante, pues no utiliza la tecnología moderna.

Los municipios no cuentan con sistemas administra

tivos actualizados para una mejor captación de recursos o para reali-  
zar mejor distribución de su ingreso, por lo que rara vez cumplen —  
con los fines que tienen como Institución de Derecho Público.

Administrativamente se haya en un círculo vicio-  
so: "No cuenta con ingresos suficientes en la recaudación, al no te-  
ner gente preparada a su servicio; y no tiene gente preparada por —  
falta de ingresos municipales suficientes". Esto refleja que cuando  
por alguna circunstancia (capitales de Estado, municipios turísticos,  
mineros, etc.) están en posibilidad de tener ingresos suficientes pa-  
ra solventar los gastos de sus servicios, se hayan con el problema —  
de que no cuentan con gente técnica y políticamente preparada, por lo  
que muchas veces hacen erogaciones que de ninguna forma benefician al  
municipio, pues la mayoría de las veces su falta de planeación, vi-  
sión, moralidad, etc. dan como resultado obras innecesarias y no au-  
toliqidables en caso de que por suerte hubieran conseguido un crédi-  
to para hacerlas, dando origen así a lo que podríamos llamar obras —  
de espejismo que ningún aspecto hacen falta a la comunidad y que sólo  
lo hacen las autoridades para justificar su estancia en el poder.

En razón de esta circunstancia el municipio re- —  
quiere de una reestructuración administrativa, pues vemos que se en-  
frenta a crisis financieras debido a los bajos niveles de ingreso y

a una desequilibrada composición de éste y el gasto. Ambos requieren una paulatina reestructuración en términos de técnica presupuestaria, que provea los objetos fiscalmente imponibles, además debe haber una relación jerárquica y cuantitativa de los gastos y políticas fiscales pues la improvisación con la que las administraciones municipales manejan sus presupuestos, ha determinado como hemos dicho un desperdicio de sus modestos recursos. Por ello, consideramos que la realidad económica del municipio puede ser ayudada, si la estructura administrativa municipal se actualiza, organizando la administración de los recursos y de las responsabilidades en función de programas unitarios y coordinados, que incluyan alcance político, económico y una definición clara del contenido, funciones y libertades del municipio, para establecer sus competencias y allegarse recursos.

Una buena administración no sólo procura allegarse recursos sino que fundamentalmente y de acuerdo a planes definidos se esfuerza para gastarlos con eficiencia y honestidad, sólo de esa forma la hacienda municipal podrá considerarse efectivamente apoyada.

A pesar de estos buenos propósitos que existen para reestructurar la administración municipal, vemos una realidad difícil y compleja pues nuestros municipios encuentran graves dificultades para la realización de una buena administración.

Existen municipios tan pequeños que para realizar una verdadera administración en ellos, sería conveniente fusionar varios de ellos en uno sólo; ésto se debe a que existe una mala distribución de la población, lo confirmamos por lo que dice Caso Lombardo: "Solamente 13% poblaciones en donde se asientan cabeceras municipales son mayores de 20 mil habitantes, 414 poblaciones de 5 mil a 20 mil habitantes son sede también de cabeceras municipales; sin embargo, la gran mayoría 1,920 cabeceras municipales se encuentran en poblaciones de menos de 5 mil habitantes, de los cuales 124 son verdaderas aldeas de menos de 500 pobladores".(16) Son precisamente estos datos los que nos demuestran la dificultad para realizar una administración positiva que ayude a la realidad económica municipal, pues en esos municipios es raro encontrar base humana con la cual pueda llevarse a cabo.

La administración de nuestros municipios debido a ésto no puede ser igual, de ahí que no podemos pensar en modelos comunes y de aplicación general para su administración, pues es evidente que no son los mismos problemas, los del municipio del centro y del norte del país, que los de pequeños poblados del sur de México.

---

(16) Caso Lombardo Andrés. "Desarrollo de Recursos Humanos para la Administración Municipal", conferencia presentada en la Reunión Nacional de Administración Municipal. Opus cit. pág. 103

#### 4.3. REALIDAD POLITICA

Sin duda alguna, es el marco municipal el lugar - donde el hombre político social puede encontrar circunstancias mejores para participar dentro de la política; porque ahí es donde se sienten en carne propia las decisiones más importantes que pueden beneficiar o afectar a su comunidad; ahí es donde la lucha por el poder se hace de forma más apasionada, y esto porque hay intereses comunes más visibles que en otro nivel, y porque todos los ciudadanos ven la posibilidad más factible de formar parte de un gobierno.

Por estas razones el Constituyente de 1917 buscó asegurar la situación económica del municipio como una condición indispensable para lograr su fortalecimiento político. Tanto así, que viene a ser de acuerdo al 115 constitucional, la base de la división política de los Estados, quienes a su vez forman nuestro federalismo, deduciendo por ello que en definitiva, es el municipio políticamente engrane de nuestro sistema de organización política.

Ello consideramos de importancia a nuestra Institución, por lo que vemos la necesidad de democratizar la participación de esas comunidades en la vida política del país, para que se sienta efectivamente que constituyen la escuela primaria de política y contribuye a la formación cívica política de los ciudadanos, con el



fin de que cada día se pueda realizar mejor con creces la democracia social.

En relación a la realidad política del municipio, se pueden decir varias cosas que manifiestan lo estrictamente real - sobre este punto, sin embargo, observamos aquí solamente situaciones concretas que manifiestan cuál es la realidad política de los municipios. Por una parte, veremos el origen de sus Ayuntamientos dentro de nuestro derecho vigente, por otra, el control político que ellos viven en relación a las Entidades.

#### 4.3.1 ORIGEN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN NUESTRO DERECHO VIGENTE

Si analizamos el artículo 115 constitucional vemos que la fracción I nos habla de que "cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular".

Esto responde concretamente a la pregunta que hemos planteado, pues manifiesta que formalmente es el pueblo quien mediante el sufragio habrá de elegir su Ayuntamiento; sin embargo, - cuando observamos la práctica política que se desarrolla en el cambio de Ayuntamientos, vemos que el origen popular de ellos no ha quedado sino en una buena intención y propósito de los Constituyentes - de 1917, pues de hecho, de origen popular las autoridades municipales

es de lo que más frecuentemente carecen, lo que más adelante explicaremos detalladamente.

Al no existir un origen popular necesariamente debe tener algún otro, y es aquí donde habrá de analizarse de manera concreta cuál es el origen de la gran mayoría de los ayuntamientos.

#### 4.3.2 ORIGEN REAL DE LOS AYUNTAMIENTOS

Parece mentira que el origen de ellos lo constituye un caciquismo local, pues dice Pablo González Casanova: "La influencia del cacique subsiste sin embargo en los gobiernos locales y las pequeñas comunidades de las zonas más atrasadas del país, pero antes que contar en las decisiones de la política estatal o nacional, cuenta en las concepciones de los gobiernos estatales y federal y sobre todo, se hace sentir directamente sobre las propias comunidades." (17) Este fenómeno destruye una auténtica participación popular en las elecciones de sus autoridades, y al por el contrario establece un control real sobre los municipios.

Al hablar de un caciquismo local, hacemos referencia a los "grupos locales" generalmente la burguesía del municipio,

---

(17) González Casano Pablo. La Democracia en México, serie popular Era, edición 47a. México, D.F. 1975, pág. 47

quienes son los que efectivamente a través de los años han venido de-  
tentando el poder. Normalmente este caciquismo grupal está formado  
por ciertas familias "respetables" de la localidad, lo que permite -  
que trienio a trienio el municipio quede controlado por ellos, perpe-  
tuándose en el poder de manera dolosa, ya que si bien es cierto que  
no existe la reelección abierta en los Ayuntamientos porque lo prohi-  
be el párrafo segundo de la fracción I del 115 constitucional, sin -  
embargo, quienes figuran en ellos cada periodo siempre forman parte  
del "grupo privilegiado" de la comunidad, de esta forma aseguran el  
respeto a sus intereses creados, que son: desde el control y monopo-  
lio de cantinas, centros de vicio, centros comerciales, locales de -  
mercados, concesiones de explotación de bienes municipales, etc., y  
hasta el descaro de establecer pequeños rastros particulares para no  
pagar cuotas o derechos por matanza de animales, situación que viene  
a perjudicar los ingresos del municipio.

Como se ve, este grupo cacical impide que la elec-  
ción de los Ayuntamientos sea verdaderamente popular, pues en ocasio-  
nes no conformes con pertenecer al círculo en el cual va girando el  
poder de la localidad, también propician la "importación" de algún -  
presidente municipal, cuando por el momento en turno no hay quien -  
pueda serlo del grupo, dando por resultado que aquel advenedizo y -

oportunista sin arraigo en la localidad, venga a resultar solamente un medio para que el grupo cacical continúe en el poder y de esa forma se garantice la protección a sus intereses ya mencionados.

Esta es la realidad en el origen de los Ayuntamientos, y esto no es cosa del pasado porque el fenómeno está latente en la mayoría de ellos, de tal forma que aún cuando llegaran a existir también grupos o personas que intentan acabar con el caciquismo local, siempre se hayan con la fuerza que existe en dicho grupo privilegiado, valiéndose éste, incluso de la amenaza o el chantaje para hacer que desistan.

En la supervivencia del caciquismo en los municipios consideramos que es determinante el tipo de selección que se hace por parte del partido oficial, y es precisamente por ello que analizamos cuál es el sistema que se sigue para la elección de candidatos a los Ayuntamientos.

#### 4.3.3. SISTEMA DE ELECCION DE LOS AYUNTAMIENTOS

Se ha hablado en muchas ocasiones de la democracia como forma de gobierno aceptada dentro de nuestra organización política; y no sólo eso sino que también los políticos y dirigentes del Partido oficial han hecho declaraciones en las cuales afirman \*

que la selección de candidatos a cargos públicos la realizan tomando en cuenta la opinión del pueblo, sin embargo, consideramos que ellos es pura demagogia, pues la realidad demuestra una situación contraria en el cambio de Ayuntamientos donde en realidad deberían tomar en cuenta de manera primordial a los habitantes de la comunidad, y sin embargo se utiliza una verticalidad tajante en la selección de candidatos, trayendo como consecuencia que se ignore la voluntad de los gobernados.

El Partido oficial no da importancia a la voluntad del pueblo para integrar su Ayuntamiento, pues en la práctica fundamenta su criterio cubriendo compromisos políticos con algunas de sus ramas integrantes: C.N.C., C.I.M., C.N.D.P., por lo que vemos que le da más importancia a éstas, que al mismo pueblo en la elección de sus gobernantes.

La satisfacción de estos compromisos políticos han venido fortaleciendo a los grupos cacicales, porque de esta manera se refleja que el Partido oficial les reconoce de hecho su poder, ya que observamos cómo en la selección de candidatos siempre salen personas pertenecientes a dichos grupos; por lo que podríamos especular al respecto: o efectivamente no hay "mejores ciudadanos" para formar los Ayuntamientos, lo cual es falso, o el Partido no tiene la

fuerza suficiente entre sus miembros, y por ello siempre ha de recurrir de alguna forma u otra a estos grupos "contralores de la localidad" para que una vez instalados los Ayuntamientos, el Partido ante la opinión pública diga que la fuerza que tiene a nivel nacional es evidente.

Otra forma donde vemos el reconocimiento del P.R.I. a los grupos cacicales consiste en que él ha venido valiéndose de — ello para llevar a cabo las elecciones de los Ayuntamientos. A este grupo cacical recurren los dirigentes de mayor o menor rango del Partido, de tal forma que es curioso ver siempre dentro de los Comités Electorales Municipales a gente que pertenece al grupo privilegiado de la comunidad, de esta forma se le garantiza más efectivamente a — dicho grupo su permanencia en el poder.

Esto da por resultado que la vida política de los municipios se convierta en patrimonio de los grupos cacicales, hasta convertir a la democracia en una ficción; en consecuencia, consideramos necesaria una democratización real en los municipios, para que — los candidatos sean precisamente las personas que el mismo pueblo — elija, dando como resultado la desaparición del oportunismo y compadrazgos políticos, pues consideramos que vale más el destino de un — municipio durante un trienio, que el compromiso o amistad que se pue

da tener con una persona u organización. De esta forma estamos seguros de que se acrecentará la inquietud por participar en la política local, pues el desideratum de la democracia municipal está en el hecho de que sin excepción, en los municipios del país y ante el cumplimiento de todos, se logre que las comunidades municipales elijan sus gobernantes mediante el sufragio efectivo.

#### 4.3.4 DEPENDENCIA POLITICA EN RELACION A LAS ENTIDADES

La realidad política que analizamos también se manifiesta en la dependencia que viven los municipios no sólo en el aspecto económico sino también en el político por parte de las Entidades, dejándose ver esto a través de diferentes formas.

Sobre este aspecto citamos las palabras de Martínez Almazán que nos dice: "Los gobiernos estatales tienen a su disposición diversos procedimientos legales para mantenerlos en una dependencia política, se manifiestan en: la intervención que soporta a través de la dependencia de Gobernación, el control o retención de sus recursos financieros por parte de la tesorería estatal, entre ellos, las participaciones federales mediante el empleo de innumerables cambios legales que sancionan el hecho, etc."(18)

(18) Martínez Almazán Raúl. El municipio en el Proceso de Desarrollo Regional y Nacional. Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C., pág. 81 y 82

De manera concreta vemos también este control político en algunas constituciones locales al mantener vigente la facultad del Ejecutivo para "deponer los Ayuntamientos" como son los casos de Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Durango, Guerrero, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Ilexcala, Yucatán y Colima.

Esto nos indica que el municipio no sólo adolece del control político de los grupos cacicales, sino también de los gobiernos de las Entidades, porque aún suponiendo que se llegara a superar en determinados momentos la dependencia de estos grupos, no por ello podríamos decir que el municipio políticamente tendría otra realidad, ya que se da un hecho legal consistente en que un señor gobernador puede deponer las autoridades que el pueblo ha elegido. Por ello observamos que en base a esta dependencia el municipio vive dentro de una malla de limitaciones angustiosa que no le permite realizar su cometido, que lo desnaturaliza creándole una dependencia que está lejos de considerarse normal y saludable para la plena realización del federalismo que se dice tenemos.

Agreguemos a esto el hecho de que no sólo el Partido oficial es quien selecciona a los candidatos de los Ayuntamientos, sino que desgraciadamente existen Entidades que ponen gran in-



terés en la selección de éstos, pero ejerciendo cierta jefatura por parte de sus gobiernos (gobernadores) para integrar los Ayuntamientos, quedando así una imagen de las ya desaparecidas "jefaturas políticas", existentes antes de 1917; esto desde luego lo juzgamos como verdadera dependencia política que hace ver al municipio como si fuera una colonia de la Entidad, toda vez que no sólo económicamente de ellos dependen, sino también de manera fundamental les son impuestas sus autoridades desde la capital del Estado, no permitiendo con ello la participación del pueblo en la selección de sus autoridades.

Consideramos que para el cambio radical de esta realidad política en nuestros municipios se requiere terminar con estos obstáculos, sólo así podrá considerarse la célula política de nuestra democracia y además podremos decir que efectivamente el municipio libre es base de la división política de las Entidades, y no base de una simple división territorial y un buen ayudante en las elecciones.

#### 4.4. LA REALIDAD SOCIAL

Después de haber analizado al municipio en sus realidades: jurídica, económica y política, consideramos necesario para complementar el estudio que pretendemos, hacer un análisis de la

realidad social en la cual se desenvuelve nuestra Institución. Este análisis lo juzgamos como un efecto necesario de la situación que vive el municipio en lo jurídico, político y económico, pues cuando — realmente no existe una competencia definida, no se tienen recursos suficientes y una auténtica autonomía política, la Institución socialmente puede encontrarse con obstáculos que le impidan participar verdaderamente como promotor social de la comunidad.

Lo social es un reflejo que nos muestra las deficiencias en las cuales se desenvuelven la mayoría de los municipios, deficiencias que en ocasiones son tan graves y elementales que degradan la condición y vida humana de sus habitantes, ante las cuales el municipio se halla en la imposibilidad de resolverlos porque la Institución vive una situación crítica, legal, política y económica.

Consideramos que el municipio a través de su Ayuntamiento, debe solucionar los problemas sociales de su circunscripción, y a la vez constituirse como el centro regulador de todas las actividades que se desarrollan dentro de su ámbito, de tal forma que sea vínculo y promotor para que la vecindad participe en actividades sociales que beneficien a la misma comunidad; de otra manera no entendemos cómo puede haber una autoridad local si en la mayoría de las veces se abstiene o se le margina dentro de las variadas activi-

~~dades porque de hecho no viene a ser el regulador de todas las funcio-~~  
nes sociales en su ámbito territorial.

Comprobamos dicha marginación porque la participa-  
ción que tiene es deficiente en todos los fenómenos sociales desarro-  
llados en su comunidad, a tal grado que se ve substituido por otras  
organizaciones sociales tales como: Club de Leones, Club Blanco y Ne-  
gro, Asociaciones de Colonos, Unión de Locatarios, Ligas Regionales,  
Grupos Cívicos Independientes, etc., quienes han adquirido verdadera  
influencia sobre la comunidad de los municipios, porque son ellos —  
quienes de hecho regulan y organizan la mayor parte de la vida so-  
cial de una comunidad; entre las actividades que realizan vemos que  
existen municipios donde la Asociación de Colonos en cuestiones polí-  
ticas cuentan más que el Ayuntamiento; el Club de Leones es quien en  
muchos casos promueve actos culturales, diversiones, etc.; las Ligas  
Regionales de Foot ball, tienen un control más efectivo de la juven-  
tud a través del deporte; la Unión de Locatarios casi siempre organi-  
za el mercado, dejándole al municipio solamente la recaudación de —  
rentas; las Asociaciones religiosas casi siempre son las encargadas  
de organizar las ferias anuales, quedando el Ayuntamiento sólo en el  
papel de recaudador, y en ocasiones ni siquiera participa de todas —  
las utilidades económicas debido a la influencia que el párroco tie

ne dentro de la comunidad; en fin, todas estas realidades sociales-  
nos manifiestan que el municipio aún cuando bien puede ser un autén-  
tico promotor social, sin embargo, no lo es efectivamente, pues no -  
participa en todas estas actividades de sus comunidades.

Por otro lado juzgamos también que el municipio -  
no responde eficientemente a las necesidades sociales de sus habitan-  
tes, por lo que la realidad social que vive nos parece crítica refle-  
jándose en la incapacidad que tiene para satisfacer las demandas de:  
transporte, agua potable, drenaje, pavimentación, alumbrado público,  
etc.; además la inexistencia o insuficiencia de escuelas, centros de  
salud, centros de trabajo, de diversión, deportivos, etc. Es preci-  
samente esta realidad social la que genera un problema muy grave que  
actualmente vivimos en el país, es decir, la gran movilidad de las-  
áreas rurales a las zonas urbanas, lo que sociológicamente llamamos  
"éxodo rural".

#### 4.4.1 EL EXODO RURAL

Consideramos que el éxodo rural tiene entre otras  
causas la incapacidad de los municipios para satisfacer las necesida-  
des sociales de la comunidad, por lo que nos parece conveniente cono-  
cer más concretamente cuáles son las causas y cuáles las consecuen-

cias de este fenómeno social, ya que conociendo esto veremos la necesidad urgente de transformar la realidad social del municipio mexicano.

Un estudio sobre este fenómeno social nos conduce al análisis de las causas que lo originan, las que clasificamos en: intramunicipales y extramunicipales, conociéndolas observaremos brevemente algunas consecuencias que se producen en los centros urbanos que reciben la inmigración social del ciudadano municipal.

#### 4.4.1.1 CAUSAS INTRAMUNICIPALES

##### a) Carencia de Fuentes de Trabajo

El municipio consideramos que socialmente debería ser un factor de desarrollo para su comunidad, lo que requiere el manejo de una bolsa de trabajo, para evitar la desocupación de sus habitantes, sin embargo, la realidad nos demuestra que esto es una utopía, porque la Institución no participa en la solución de este problema, debido a que carece de un auténtico desarrollo económico. Es claro que al no encontrar solución a su problema de trabajo, los habitantes de los municipios van en busca de la gran ciudad con la esperanza de trabajar "en lo que sea" para subsistir, dando por resultado que en las grandes ciudades vemos cotidianamente familias bai-

lando danzas autóctonas, tocando música de viento, ofreciendo su fuerza de trabajo en las grandes obras de construcción, o establecidos en determinados lugares con sus rudimentarias herramientas, esperando que soliciten sus servicios.

b) Carencia de Centros Educativos y Culturales

La falta de escuelas es otro factor que provoca en los habitantes del municipio marginado, el deseo de trasladarse a lugares donde al menos sus hijos puedan obtener un grado medio de educación, que les permita hallar menos obstáculos para subsistir. Y esto, porque la mayoría de los municipios carecen de centros educativos que permitan a sus habitantes salir de su marginación cultural, llegando a ser esta situación tan crítica que ni siquiera pueden contar con la educación obligatoria y elemental; y claro está, que este desequilibrio intermunicipal produce un hecho social: "Los municipios cualitativamente se van empobreciendo, pues los jóvenes bien dotados, con aspiraciones intelectuales o artísticas buscan la gran ciudad para superarse económica, social y culturalmente, cosa que les es imposible obtener en la esfera municipal".(19) Quedan allí quienes no tienen aspiraciones mayores, conformistas que

---

(19) Análisis de las Finanzas Municipales. Artículo publicado en la Revista Bimestral del Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública; noviembre 1975. pág. 15

más que vivir. vegetan o a lo más hacen de su vida una monotonía - triste que les impide ver el sentido de la vida.

#### 4.4.1.2 CAUSAS EXTRAMUNICIPALES

##### a) Medios de Comunicación y Espejismo de la Ciudad

Estas causas se relacionan estrechamente ya que - si no hay medios de comunicación, los habitantes de los municipios - marginados no conocerían el espejismo de la ciudad.

Concretamente observamos que desde el momento en que el ciudadano municipal adquiere un radio, se inicia la transformación de su mentalidad por la creciente y enajenante comercialización que transmite este medio; pero aumenta aún más el cambio en estas personas al contacto con la televisión, pues de esa forma son - testigos del adelanto urbano en las grandes ciudades, y lógicamente - se inicia la comparación del lugar donde viven, dándose cuenta que - no tienen los servicios que la ciudad ofrece: luz, pavimentación, - jardines, universidades, cines, mercados, la moda, etc.; ésto influye para que abandonen muchos municipios y se dirijan a otros porque en su lugar de origen no les ofrecen ni siquiera mínima parte de situaciones mejores para un desarrollo normal. Por eso, el espejismo-urbano conocido a través de los medios de comunicación, día a día -

atrae a gran número de inmigrantes en busca de una riqueza fácil, o al menos un medio de vida para subsistir.

#### 4.4.2 EL EXODO EN CIFRAS

El desplazamiento del área rural a centros urbanos (de municipios pobres a ricos), es tan real como lo demuestra el hecho de que sólo en 1960 ya existía una proporción muy elevada de inmigrantes mexicanos con respecto a la población nativa, así lo dice González Casanova: "De 157 habitantes en Baja California por cada 100 habitantes, de 69 habitantes en el Distrito Federal por cada 100, de 40 habitantes en Tamaulipas por cada 100 habitantes, y generalmente superior a la media en los centros más desarrollados del país". (20)

Corroboramos lo anterior, por lo que nos dice también García Ríos: "Por otra parte en esta misma época dos millones de mexicanos se fueron de sus lugares de origen, fenómeno que a través del tiempo se ha acrecentado, porque en 1976 ya solamente el 40% de la población vive en el campo y el 60% en las zonas urbanas; situación que de seguir así hace pensar que dentro de 25 años tan sólo

---

(20) González Casanova Pablo. Opus cit. pág. 136



un 20% de la población habitará el campo, lo que quiere decir que las zonas llamadas urbanas serán quienes concentren a la sociedad mexicana". (21)

#### 4.4.3 CONSECUENCIAS DEL ÉXODO RURAL

De este fenómeno resultan varias consecuencias so-  
ciales que, como ya mencionamos, tienen entre otras causas la reali-  
dad social que vive la mayoría de los municipios; aquí solamente men-  
cionamos las que nos parecen ser la más importantes y que por lo gra-  
ves requieren una solución rápida si no se quiere vivir crisis que -  
provocuen tensiones y problemas sociales muy fuertes en el país.

##### a) Paracaidismo

Sin lugar a dudas, este fenómeno es provocado por el éxodo rural de gentes deslumbradas por el espejismo de la ciudad, quienes al llegar a la ciudad y no contar un lugar donde vivir, cual-  
quier lugar es bueno para habitarlo y por ello se asientan donde al parecer no existe propietario, creando con esto controversias sobre la tenencia de la tierra, posesiones al margen de la ley, etc., por lo cual es necesario nacer una regularización jurídica, social en la-

(21) García Ríos Fernando Lic. "Administración y Capacitación Municipal". Conferencia presentada en la Reunión Nacional de -  
Administración Municipal. Opus cit. pág. 97

tenencia de la tierra de acuerdo a una aplicación de nuestro artículo 27 constitucional.

b) Ciudades perdidas o cinturones de miseria

"Este fenómeno viene a constituir asentamientos humanos no controlados, conformados sin sujeción a orden alguno que permita a las autoridades atender a sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos, lo que trae como consecuencia una serie de contrastes que deben eliminarse, pues deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas. Lo anterior manifiesta de forma clara un hecho, el que la gente deja el municipio miserable en que vive para dejar su pobreza rural, pero vienen a encontrar en los centros urbanos una miseria urbana, que lo degrada y lo humilla porque vive en condiciones infrahumanas".(22)

c) Desempleo y subempleo

Este fenómeno como consecuencia del éxodo tiene un doble efecto, por una parte los inmigrantes al dejar el lugar de origen dejan de producir, pues dejan el campo o cría de animales para venir en busca de un trabajo, que la mayor de las veces les es negado, no sólo porque no existen aún en las ciudades fuentes de tra-

(22) Asentamientos Humanos en México. Secretaría de la Presidencia. Complejo Editorial Mexicano, S.A. de C.V. México, D.F. 1976, - pág. 74

bajo, sino también porque esta gente no tiene una preparación al menos elemental o técnica para desempeñar un oficio. Esto trae como consecuencia, que por un lado aumente el ejército de desempleados — volviéndose población inactiva, situación que perjudica gravemente a la economía nacional, por otro lado, esta gente al no hallar trabajo se dedica a la prostitución, mendicidad, o venta ya sea de drogas al menudeo u objetos de contrabando; para solucionar esto pensamos en — que el municipio opere con un servicio público de empleo, con el objeto de que no salga gente hacia los municipios urbanos.

d) La deshumanización urbana

Otro fenómeno que vemos como consecuencia del éxodo ha provocado las ciudades monstruos, dando origen ésto a una histeria social, frustraciones sociales a nivel de grupos, la indiferencia ante la vida común y el impacto de un escenario en el que vemos que cuentan más las máquinas, los vehículos y las estructuras de acero y concreto establecen predominio sobre el hombre, de tal forma — que estamos viviendo una verdadera deshumanización en la sociedad, — contribuyendo para ésto el lugar donde se vive, no adecuado para que se realice normalmente verdaderas relaciones humanas. Este fenómeno concretamente se refiere a los municipios urbanos, los que por la — gran cantidad de población que concentran, dejan de ser fácilmente un

medio de integración social regulador de la convivencia de su comu-  
dad.

Estas son las consecuencias que juzgamos se vie-  
nen viviendo por el éxodo del gran número de mexicanos que abandonan  
sus lugares de origen, concretamente de los municipios incapaces de  
satisfacer las necesidades sociales de sus ciudadanos. Es obvio - -  
pues, que la realidad social que hemos tratado de analizar en esta -  
parte, la consideramos negativa, pues no permite el municipio ser un  
promotor del desarrollo social y así tan solo como lo hemos dicho, un  
testigo impotente y mudo ante los problemas que viven sus ciudadanos.

## CONCLUSIONES

### JURIDICAS

1.- El escaso desarrollo de la función legislativa material de los municipios, exige su regulación en las Constituciones locales, a efecto de que éstas otorguen facultades reglamentarias no reservadas a los Estados o Federación.

2.- La imprecisión en el alcance de la autoridad municipal para enfrentar los problemas locales con plenitud de atribuciones, ha originado que la personalidad jurídica del municipio sea sólo un enunciado formal y doctrinario.

3.- La estructura jurídica mexicana en su conjunto no resulta suficiente para constituir la autonomía municipal que consagra la Constitución federal.

4.- Las Constituciones de los Estados, o leyes que deriven de éstas deben establecer que los planes y programas de los Ayuntamientos, debidamente aprobados, sean normativos para estas autoridades que deben aplicarlos, a efecto de establecer su adecuada coordinación con los demás niveles de gobierno y la continuidad en su ejecución por parte de las corporaciones municipales.

5.- Establecida la competencia de los municipios de acuerdo con sus facultades reglamentarias, debe preverse también la garantía de audiencia a los particulares, mediante un procedimiento municipal que en forma de recurso administrativo sustancie las controversias que resulten.

### ECONOMICAS

1.- La estructura fiscal genera reducción en el monto de los ingresos municipales, en proporción a los de la Federación y de los Estados; por lo que resultan insuficientes para soportar las necesidades crecientes de los municipios.

2.- Los municipios carecen de suficiencia económica y no han logrado romper el círculo vicioso: necesidades-falta de recursos-necesidades; por lo que hace necesario una redistribución fiscal más real para obtener un desarrollo compartido.

3.- El crédito que actualmente pretende solucionar la pobreza municipal ha resultado insuficiente como fuente de recursos extraordinarios debido a que los fondos destinados al financiamiento son mínimos, y además existe administrativamente un burocratismo exagerado — que no permite que los reciban oportunamente; lo anterior requiere aumento en los fondos par el financiamiento, y se supere la administración de los organismos crediticios de municipios: B.N.O.S.P.S.A. y F.F.F.F.M.

4.- El municipio no participa en el mecanismo de distribución — de las participaciones federales, lo que genera incertidumbre y reducción de aquellos en el momento de recibirlos; por lo que consideramos conveniente que esa distribución se hiciera a través de un órgano oficial, que bien podría ser B.N.O.S.P.S.A., pues maneja fondos destinados al financiamiento de obras municipales.

5.- Se piensa en la posibilidad de que a través de B.N.O.S.P.S.A. y en coordinación con las legislaturas de los Estados se lleguen a crear convenios con determinados municipios de un desarrollo económico estable, para el establecimiento de una emisión de "bonos municipales".

6.- El impuesto predial siendo tradicionalmente un gravamen de carácter local actualmente lo absorven las Entidades casi totalmente como ingresos estatales; por lo que se piensa en una transferencia total de él hacia los municipios, compensando a los Estados este ingreso con la devolución de algún impuesto que actualmente observa la Federación.

7.- El financiamiento de obras y establecimiento de servicios — públicos municipales, hasta el presente han corrido por parte de los fondos insuficientes con que cuentan los municipios, o bien por intervención de la Federación y los Estados, sin embargo, parece más conveniente que las llamadas "aportaciones para mejoras" se definan con un criterio fiscal moderno, contemplando la captación de la plusvalía — o beneficio diferencial derivado de las obras en forma de ingreso tributario para el fisco municipal, a través de las Legislaturas de los Estados, pues así se fortalece la economía de los Ayuntamientos.

#### POLITICAS

1.- La libertad municipal consagrada por la Constitución Federal ha sido solamente declarativa, pues existen limitaciones graves, por

tics hacendarias y legislativas, que pesan sobre la Institución.

2.- La inexistencia de un verdadero federalismo en nuestra organización política afecta directamente a nuestros municipios, pues — han hecho de ellos las "nuevas jefaturas políticas", controladas por los prefectos post-revolucionarios llamados gobernadores.

3.- Existe desconfianza en la ciudadanía de los municipios respecto a la democracia que garantiza la Constitución en las elecciones de Ayuntamiento, porque la selección de candidato se hace verticalmente, originando así, "la imposición o dedazo".

4.- En las elecciones municipales el ciudadano no tiene alternativa para participar en la contienda electoral, ya que los partidos políticos establecidos y registrados le imponen candidatos que no están identificados con la comunidad.

5.- Existe en los municipios un caciquismo local, fomentado — por nuestro sistema político que cubre sus compromisos con organismos que no siempre son efectivamente representativos de los núcleos y que actúan en cada comunidad mediatizando el ejercicio de una verdadera democracia (C.N.C., C.N.O.P., C.T.M., C.C.I.)

#### SOCIALES

1.- Los municipios carecen de instrumentos legales que les — permitan regular la participación de las fuerzas sociales en la vida comunitaria.

2.- La presencia del Ayuntamiento en la mayoría de las actividades sociales de una comunidad es deficiente, porque se le ha sustituido por diversas asociaciones de carácter privado o religioso.

3.- Cualitativamente los municipios se han ido empobreciendo — debido al éxodo de los ciudadanos con más aspiraciones de realización, que buscan otros lugares donde puedan hallar solución a sus necesidades sociales más elementales.

4.- El ciudadano municipal no participa en tareas de desarrollo social en el ámbito de su territorio, por lo que nos parece conveniente realizar una auténtica concientización de que los problemas locales sólo pueden ser resueltos por los mismos ciudadanos.

## INDICE

	Página
<b>CAPITULO I</b>	
EL CONCEPTO DEL MUNICIPIO Y SU PERSONALIDAD JURIDICA	1
Conceptualización. . . . .	1
Personalidad jurídica. . . . .	18
<b>CAPITULO II</b>	
EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL SOBRE SUS ASPECTOS POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL. . . . .	29
De la Constitución de Cádiz de 1812 hasta el primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. . . . .	30
Del Voto Particular de la minoría de la Comisión Constituyente, hasta la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857. . . . .	45
De los puntos 45 y 46 del Programa del Partido Liberal Mexicano, hasta las reformas al artículo 115 constitucional que no prosperaron. . . . .	56
<b>CAPITULO III</b>	
EL MUNICIPIO MEXICANO COMPARADO CON OTRAS LEGISLACIONES. .	71
El municipio como base de división política, territorial y administrativa. . . . .	73
Ayuntamiento de elección popular . . . . .	76
Formación y Administración de la hacienda municipal. . .	80
Personalidad jurídica del municipio. . . . .	84
Competencia municipal en el fenómeno de asentamientos humanos. . . . .	86
Concurrencia municipal ante el fenómeno de asentamientos humanos. . . . .	88



CAPITULO IV

LA REALIDAD JURIDICA,ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO. . . . .	90
Realidad jurídica. . . . .	90
Realidad económica. . . . .	110
Realidad política. . . . .	130
Realidad social. . . . .	138
CONCLUSIONES. . . . .	150

## BIBLIOGRAFIA

- ALTIERI ITALO.— Manual de Administración Municipal, Instituto para — el Desarrollo Técnico Coordinado de la Hacienda Pública de los Estados, Territorios y D.F., México 1974.
- ANALISIS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES.— Artículo publicado por el — Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública, en su revista bimestral de noviembre de 1974.
- ASENTAMIENTOS HUMANOS EN MEXICO.— Secretaría de la Presidencia. Complejo Editorial Mexicano, S.A. de C.V. México 1976.
- BURGDA ORIHUELA, IGNACIO.— Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, México 1976.
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.— Editorial Porrúa, S.A. Edición 35a. México 1971.
- CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.— Editorial Porrúa, S.A. México 1976.
- CONSTITUCION POLITICA DEL BRASIL.— Fotocopia editada por Líneas Telefónicas Brasileñas.
- CONSTITUCION POLITICA DE CUBA.— Fotocopia de la misma; sin datos complementarios.
- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, LOS.— México a través de sus Constituciones. Tomo VIII; XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México 1957.
- FRAGA, GABINO.— Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 14a.— edición, México 1971.
- FUSTEL DE COULANGES.— La Ciudad Antigua. Editorial Porrúa, S.A. 2a.— edición, México 1974.
- GONZALEZ CASANOVA, PABLO.— La Democracia en México. Serie Popular — Eral 4, 7a. edición. México 1975.
- LANZ DUPRET, MIGUEL.— Derecho Constitucional Mexicano. C.E.C.S.A. 3a. impresión de la 5a. edición. México 1972.
- LOPEZ PORTILLO, JOSE.— El Pensamiento del Lic. José López Portillo.— Editado por el Partido Revolucionario Institucional. México 1976.

- MARTINEZ ALMAZAN, RAUL.- El Municipio en el Proceso de Desarrollo Regional y Nacional. Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C. México 1975.
- MORENO DIAZ, DANIEL.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México, 1a. edición, México 1972.
- NOTAS SOBRE LA COMPETENCIA JURIDICA DEL MUNICIPIO.- Editadas por la Academia de Derecho Urbanístico, filial de la Sociedad Mexicana de Planificación. México 1976.
- OCHOA CAMPOS, MOISES.- La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. - 2a. edición, México 1968.
- REUNION NACIONAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL.- Conferencias editadas por el I.E.P.E.S., Veracruz 1976.
- REVOLUCION MEXICANA Y EL MUNICIPIO LIBRE, CA.- Editado por el Partido Revolucionario Institucional. México 1976.
- RIVERA PEREZ CAMPOS, JOSE.- Voto Particular en el juicio de amparo en revisión 5658/59, Archivo Judicial, México 1956.
- TENA RAMIREZ, FELIPE.- Derecho Constitucional de México. Editorial Porrúa, S.A., México 1976.