

881209
12
29

UNIVERSIDAD ANAHUAC

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México



VINCE IN BONO MALUM

EL MUNICIPIO EN MEXICO Y SU AUTONOMIA COMO CARACTERISTICA FUNDAMENTAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
EDMUNDO KARAM SHEDID
MEXICO, D. F. 1988

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Pag.

INTRODUCCION

IX

CAPITULO PRIMERO

EL ESTADO

1.1	GENERALIDADES.	3
1.2	ORIGENES DEL ESTADO.	4
1.2.1	TEORIA DEL ORIGEN FAMILIAR DEL ESTADO.	5
1.2.2	TEORIA DEL ORIGEN VIOLENTO DEL ESTADO.	6
1.2.3	TEORIA DEL ORIGEN CONVENCIONAL DEL ESTADO.	6
1.2.4	TEORIA DE LA CONSTITUCION ESPONTANEA Y NECESARIA DEL ESTADO.	7
1.3	ESTADO Y SOCIEDAD	8
1.4	CONCEPTO SOCIAL Y CONCEPTO JURIDICO DEL ESTADO.	10
1.5	DEFINICION CONCEPTUAL DEL ESTADO.	12
1.5.1	CONCEPTO DEONTOLOGICO.	13
1.5.2	CONCEPTO SOCIOLOGICO.	14
1.5.3	CONCEPTO JURIDICO.	15
1.5.4.	CONCEPTO POLITICO.	16
1.6	ELEMENTOS DEL ESTADO.	16
1.7	ATRIBUCIONES DEL ESTADO.	20
1.7.1	DESARROLLO DE LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO EN EL TRANCURSO DEL TIEMPO.	22
1.7.1.1	EL ESTADO GENDARME.	22

1.7.1.2	PRIMERAS LIMITACIONES DEL ESTADO A LOS PARTICULARES.	23
1.7.1.3	ATRIBUCIONES TOTALES DEL ESTADO EN CIERTAS NACIONES.	23
1.7.2	CLASIFICACION DE LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO.	24
1.7.2.1	ATRIBUCIONES DEL ESTADO PARA REGLAMENTAR LA ACTIVIDAD PRIVADA.	25
1.7.2.2	ATRIBUCIONES DEL ESTADO PARA EL FOMENTO, LIMITACION Y VIGILANCIA DE LA ACTIVIDAD PRIVADA.	26
1.7.2.3	ATRIBUCIONES DEL ESTADO QUE SUSTITUYAN TOTAL O PARCIALMENTE LA ACTIVIDAD DE LOS PARTICULARES, O EN OCACIONES LA COMBINAN CON LOS PARTICULARES.	27
1.8	SERVICIO PUBLICO.	28
1.8.1	CONCEPTO DEL SERVICIO PUBLICO.	31
1.8.2	ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.	31

CAPITULO SEGUNDO

LA ACTIVIDAD FINANCIERA

		Pág.
2.1	GENERALIDADES.	36
2.2	CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.	37
2.3	FUNCIONES DEL ESTADO A TRAVES DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.	38
2.3.1	LA FUNCION JURIDICA DEL ESTADO EN CUANTO A LA ACTIVIDAD FINANCIERA.	39
2.3.2	LA FUNCION SOCIAL DEL ESTADO EN CUANTO A LA ACTIVIDAD FINANCIERA.	40
2.4	DIVERSAS APLICACIONES DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.	42
2.5	DISCIPLINAS QUE TRATAN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.	43
2.5.1	POLITICA FINANCIERA.	43
2.5.2	CIENCIA DE LA HACIENDA.	44

CAPITULO TERCERO

EL DERECHO TRIBUTARIO

		Pág.
3.1	DERECHO FINANCIERO.	47
3.2	AUTONOMIA DEL DERECHO FINANCIERO.	50
3.3	CONTENIDO DEL DERECHO FINANCIERO.	55
3.3.1	DERECHO PRESUPUESTARIO.	55
3.3.2	ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO DEL ESTADO.	57
3.3.3	DERECHO TRIBUTARIO COMO RAMA DEL DERECHO FINANCIERO.	58
3.4	DERECHO TRIBUTARIO.	58
3.4.1	CONCEPTO DEL DERECHO TRIBUTARIO.	59
3.4.2	DIVISION DEL DERECHO TRIBUTARIO.	60

CAPITULO CUARTO

EL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO

		Pág.
4.1	EL SISTEMA FEDERAL COMO FORMA DE GOBIERNO.	64
4.2	NATURALEZA JURIDICA DEL SISTEMA FEDERAL.	65
4.3	ANTECEDENTES DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.	71
4.4	DISTRIBUCION DE COMPETENCIA ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL ESTADO FEDERAL.	76
4.5	REGLAS GENERALES SOBRE LAS FACUL- TADES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DEL ESTADO.	80

CAPITULO QUINTO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

		Pág.
5.1	ANTECEDENTES HISTORICOS.	90
5.1.1	EL MUNICIPIO EN GRECIA.	91
5.1.2	EL MUNICIPIO ROMANO.	93
5.1.3	EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.	97
5.2	EL MUNICIPIO EN MEXICO.	100
5.2.1	LOS ORIGENES EN EL MEXICO PRIMITIVO.	100
5.2.2	EL PRIMER MUNICIPIO EN EL CONTI- NENTE AMERICANO. LA VILLA RICA DE VERACRUZ.	103
5.2.3	DESARROLLO DEL MUNICIPIO ATRAVES DE LOS AÑOS. DIVERSAS CONSTITUCIONES.	106

CAPITULO SEXTO

BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

		Pág.
6.1	ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO.	111
6.2	PRIMERAS REFORMAS A LA CONSTITUCION EN LO REFERENTE AL MUNICIPIO LIBRE.	119
6.3	ELEMENTOS Y CIRCUNSTANCIAS QUE MOTIVARON LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.	124
6.4	EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.	128
6.5	CRITICA GENERAL A LAS REFORMAS MUNICIPALES DE 1983.	142
6.6	REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL PUBLICADAS EL 17 DE MARZO DE 1987.	147
6.7	MARCO JURIDICO GENERAL DEL MUNICIPIO.	149

CAPITULO SEPTIMO
EL MUNICIPIO, SU ESTRUCTURA, ATRIBUCIONES
Y SERVIDORES PUBLICOS

		Pág.
7.1	ELEMENTOS QUE CONFORMAN AL MUNICIPIO.	152
7.2	EL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL.	156
7.3	EL PRESIDENTE MUNICIPAL.	163
7.4	EL SINDICO.	166
7.5	EL REGIDOR MUNICIPAL.	168
7.6	LOS SERVIDORES PUBLICOS SUPERIORES MUNICIPALES.	169
7.7	LA HACIENDA MUNICIPAL.	174
7.7.1	EL DESARROLLO DE LA HACIENDA MUNICIPAL ATRAVES DEL TIEMPO.	174
7.7.2	LA BASE CONSTITUCIONAL DE LA HACIENDA MUNICIPAL.	184
7.7.3	CLASIFICACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES.	186
7.8	COMENTARIOS GENERALES SOBRE EL MUNICIPIO.	197
	 CONCLUSIONES GENERALES.	 200
	 BIBLIOGRAFIA	 210

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

El municipio representa la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, razón por la cual juega un papel de vital importancia en la vida política y económica de la nación.

En la actualidad el municipio en México afronta graves problemas que han impedido su desarrollo normal y como consecuencia han provocado, en cierta medida, la centralización de nuestro sistema político.

La hacienda municipal ha visto disminuirse en una proporción alarmante sus atribuciones y los ingresos correspondientes a la prestación de los servicios públicos y la realización de las obras a su cargo.

Por otra parte en virtud del estancamiento de la actividad municipal, los ayuntamientos en su gran mayoría se han visto imposibilitados para cumplir con sus obligaciones.

En virtud de lo anterior surge mi inquietud de analizar los motivos por los cuales el municipio no ha logrado el desarrollo requerido de acuerdo al espíritu de los Constituyentes de 1917.

Asimismo surge la inquietud de determinar las causas por las cuales el municipio no se ha convertido en una institución generadora de riquezas para la comunidad, tomando en consideración sus atribuciones y la sencillez de su labor en virtud del contacto directo con la población.

Ahora bien para poder comprender el tema y analizar las causas verdaderas de los problemas municipales, partimos inicialmente en el capítulo primero del significado y origen del estado, para con ello aplicar y comprender los conceptos vertidos en el mismo al campo del municipio.

Posteriormente analizaremos en el capítulo segundo los orígenes de los ingresos para aplicar dichos conceptos a las bases y fundamentos legales de los ingresos municipales. Es por ello que en el mencionado capítulo abarcaremos en primer término a la actividad financiera y posteriormente las disciplinas de éste, para con ello estar en posibilidad de analizar la rama del derecho correspondiente a los tributos, la cual tiene una relación inmediata y directa con el ingreso municipal.

Es así como en el capítulo tercero analizaremos a fondo lo relativo al derecho financiero y en especial uno de sus momentos más importantes relativo al Derecho Tributario.

Una vez comprendidos los conceptos del estado

y la actividad financiera, así como sus atribuciones y orígenes, buscaremos introducirnos en el sistema mexicano para con ello aplicar dichos conceptos a nuestro caso. Es por ello que en el capítulo cuarto analizaremos en una forma breve nuestro sistema federal abarcando las competencias respectivas y las facultades de cada nivel de gobierno.

Por último en los capítulos quinto, sexto y séptimo aplicaremos los conceptos antes analizados al caso concreto del municipio, determinando en un principio los antecedentes históricos del mismo; el artículo 115 constitucional y sus reformas; la estructura, atribuciones y los servidores públicos de esta institución.

El objetivo deseado será obtener la información general de nuestro tema principal, como lo son los conceptos de estado, Actividad Financiera y nuestro sistema federal para con ello estar en la posibilidad de determinar los problemas del municipio y comentar si las reformas respectivas son adecuadas para el progreso municipal.

Asimismo buscaremos establecer los lineamientos básicos que determinen las soluciones a los problemas municipales y que tendrán como consecuencia el desarrollo de las entidades federativas y de la propia federación.

El ideal buscado es que el municipio en México tenga una verdadera libertad y autonomía hacendaria y legislativa para con ello lograr un MUNICIPIO LIBRE.

CAPITULO I

EL ESTADO

CAPITULO 1

EL ESTADO

1.1. Generalidades.-

El Estado es el elemento rector del Municipio, y es por ello necesario comprender su significado, partiendo de su base misma, para con ello determinar posteriormente la naturaleza del Municipio.

Que es el Estado.

Cuál es su significado.

Para poder responder estas preguntas tendremos que iniciar nuestro estudio desde un punto de vista general. Existen diversas definiciones del mismo, que nos sirven para analizarlo en una forma general.

El maestro Rafael de Pina define al Estado de la siguiente forma:

"Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos".(1)

La definición dada por el Maestro de Pi-

1.- RAFAEL DE PINA: DICCIONARIO DE DERECHO ; 10 ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1981, p.235.

na, contiene varios elementos que posteriormente analizaremos y reforzaremos con otros elementos, no mencionados en esta definición.

Existen asimismo otras definiciones, complicadas a primera vista, pero una vez comprendida la naturaleza misma del Estado, son entendibles con mayor facilidad. Es así como el maestro Serra Rojas nos define al Estado de la siguiente forma:

"El Estado es un orden de convivencia de la Sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo". (2)

Con las anteriores definiciones podremos iniciar nuestro estudio del Estado partiendo de su origen mismo, analizando sus atribuciones y funciones.

Consideramos conveniente tener en cuenta y no olvidar para el desarrollo del presente estudio la definición del Estado, que en forma breve establece nuestro Código Civil para el Distrito Federal, mismo que en su artículo 25 fracción I lo determina como:

"...una calidad de persona moral". (3)

- 2.- ANDRES SERRA ROJAS: Ciencia Política; 4 ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1978, p.283.
- 3.- ART. 25 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales; Editorial Porrúa S.A., 37 ed., México, 1974, p.45.

1.2. Orígenes del Estado.-

Es importante tomar en consideración cuales fueron los orígenes del Estado, para con ello ampliar nuestro conocimiento del mismo. El conocimiento del origen del Estado es limitado en virtud de los escasos elementos de que se dispone actualmente, lo cual ocasiona su oscuridad, confusión y su difícil determinación.

Diversos autores han dividido en teorías el posible origen del Estado. Existen varias clasificaciones y estudios del origen del Estado, pero podemos considerar que las teorías que explicaremos a continuación son las más adecuadas y comprensibles para llegar a nuestra causa última, que es entender ampliamente el término ESTADO.

Estas teorías las podemos dividir en cuatro grupos:

- a) Teoría del origen familiar del Estado.
- b) Teoría del origen violento del Estado.
- c) Teoría del origen convencional del Estado.
- d) Teoría de la constitución espontánea y necesaria del Estado.

1.2.1. Teoría del Origen Familiar del Estado.-

El origen familiar del Estado parte de la idea necesaria de que para la existencia de la sociedad se requiere del grupo.

En los tiempos primitivos y rudimentarios los grupos eran conformados por cada familia, por ello la familia era el núcleo primitivo fundamental.

Partiendo de este razonamiento los grupos iban creciendo y en virtud de dicho crecimiento familiar tenían la necesidad de ser dirigidos por un jefe máximo.

A la autoridad a que hacemos referencia, se le denominó PATER FAMILIAS, sin olvidar que en muchos casos se configuró el MATRIARCADO, en donde la madre era el elemento constante, en virtud del cual los hijos se mantenían unidos a ella, sin ella, hubieran fracasado en su desarrollo personal, familiar y de grupo.

Los autores que comparten esta Teoría concluyen conforme al pensamiento de Bodino, al manifestar que la familia es la verdadera fuente y el origen de toda república y miembro

principal de ella.

1.2.2. Teoría del Origen Violento del Estado.-

Otros autores en divergencia con la Teoría anterior, determinan que el Estado tuvo su origen por causas violentas necesarias.

"El Estado encuentra su nacimiento en la guerra".(4)

El grupo vencedor de la guerra impone al vencido su organización social, por lo que el Estado nace en forma necesaria en sus primeros momentos por un elemento violento, que da origen a una nueva sociedad regida por los vencedores.

Concuerdan con esta Teoría otros estudiosos, ya que consideran que el hombre siempre ha permanecido en un estatus de lucha social de la que siempre surge un nuevo Estado.

1.2.3. Teoría del Origen Convencional del Estado.-

Rousseau es uno de los principales exponentes de esta Teoría, partiendo de su obra EL CONTRATO SOCIAL, en el que nos expone que el hombre posee dos cualidades:

I.- Libertad de aceptar y rehusar.

II.- Facultad de perfeccionarse.

Debido a las injusticias y luchas sociales a las que se enfrenta el hombre, este tiene que crear un orden supremo que gobierna a todos los grupos en discrepancia. Para lo anterior es necesario que el ser humano ceda en una parte un mínimo de sus cualidades, otorgandose las a ese Poder Supremo con el objeto de la existencia de un Orden Social Jurídico. Es en este punto donde surge la libertad de aceptar y rehusar de ciertos grupos y el deseo de perfeccionamiento.

1.2.4. Teoría de la Constitución Espontánea y Necesaria del Estado.

Esta Teoría parte de la idea de que los pueblos desde su época más primitiva, van desarrollándose en una forma paralela unos con otros.

Grupos pequeños familiares, clanes, tribus, etc, así sucesivamente van creciendo a través del transcurso del tiempo, encontrándose un paralelismo en ciertos aspectos fundamentales entre cada uno de los mencionados grupos.

Al llegar a un punto determinado en el desarrollo de cada pueblo por diversas circunstancias, es necesaria la

creación de un Estado. Es por ello que los grupos crean al Estado para con ello obtener las satisfacciones a sus necesidades y alcanzar con ello un mayor desarrollo, creando desde ese momento un cuerpo organizado al que se le designen funciones, recursos y fines.

Consideramos que cada Teoría tiene sus bases y que de acuerdo con las condiciones de cada uno de los pueblos o grupos, pudo surgir el Estado como definición y respuesta a los problemas elementales que surgieron en el transcurso del tiempo y el desarrollo de las relaciones sociales, comerciales, económicas, belicas, etc.

1.3. Estado y Sociedad.-

Partiendo de la idea del significado amplio del Estado, el cual implica necesariamente la idea del Estado en la política, por lo que lo entendemos como la expresión de una situación o una manera de SER o ESTAR políticamente, determinamos al Estado como la manera de SER o ESTAR constituido políticamente en una comunidad humana.

El problema surge cuando se separa su sentido de la Teoría Política, ya que una palabra va teniendo diversos significados conforme a lo deseado y en ocasiones al intentar con-

ceptuarla en su esencia, existen implicaciones de intereses políticos, lo que la dificulta aún más, ya que puede convertirse su significado en un problema de juicios de valores.

Existen diversas acepciones de la palabra Estado a continuación mencionamos algunas de ellas:

a).-Ciertos autores identifican al Estado con la Sociedad, otorgándole el carácter de una manifestación más elevada y plenaria de esta.

b).-Otras opiniones reducen al Estado en una zona o provincia social, por lo que la Sociedad es el concepto genérico y el Estado el específico.

c).-Algunos consideran al Estado, como el ordenamiento coactivo en tanto que la Sociedad implica el libre juego de todas las actividades.

Por todo ello en ocasiones se llega al extremo de considerar al Estado como un ente que reprime al máximo las libertades de los hombres; a la Sociedad la consideran como una unión de grupos de hombres libres.

d).-En cambio existen opiniones contrarias a las anteriores, de acuerdo a las ideas Kantianas y Hegelianas, las cuales consideran al Estado como la máxima expresión de la libertad ética. Considerando al Estado como un protector de los ideales humanos encuentra de cualquiera otra idea u opinión contraria a la ética humana.

Concluye esta corriente ideología manifestando que no hay más li-

bertad que la que se da en y por el Estado.

e).-Otra idea del Estado la obtenemos desde el punto de vista del ambito de la teoría política en donde es considerado en algunas ocasiones como una totalidad dentro de la comunidad política, y en otras ocasiones como un elemento de la misma.

Asimismo la Teoría Política identifica al Estado, con el poder, otras con el pueblo y aún como una cosa.

Se presenta asimismo como un ente titular de una soberanía total y en otros casos en un aspecto más restringido, ya sea, verbigracia en su sistema financiero, haciendose de ingresos para satisfacer sus necesidades y lograr sus fines.

f).-En cuanto a su significado de acuerdo con el Derecho, el Estado en ocasiones es considerado como el SER y el Derecho como el DEBER SER.

Cabe señalar de igual forma que en ocasiones se designa al Estado como la totalidad del orden jurídico.

1.4 Concepto Social y Concepto Jurídico del Estado.

Existe un estudio realizado por el maestro Jorge Jellinek para definir el concepto de Estado, quien distingue en primer termino el concepto social del Estado del concepto jurídico.

En el concepto social se considera a la sociedad como:

" la naturaleza del Estado".(5)

Para comprender la afirmación que antecede, debemos entender al Estado en su aspecto Social, como un conjunto de relaciones de voluntad de varios hombres. Estas relaciones se daran entre un grupo de hombres que manda y otro que obedece, los cuales van a estar situados en forma permanente en un territorio.

De conformidad con el concepto Social del Estado, este viene a comprender una unidad de asociación, la cual abarca diversos grupos de unidades o elementos dispersos que son:

- a) Unidades espaciales y temporales. (unidades exteriores limitadas).
- b) Unidades casuales.(causa común de razas, etc.)
- c) Unidades formales. (elementos permanentes ej: instituciones del Estado).
- d) Unidades teológicas. (diversidad de relaciones se unifican en busca del fin común).

Esta unidad de asociación contemplará los más grandes fines y estará dotada de la organización más perfecta y comprensiva, asimismo tendrá un poder limitado en cuanto a la extensión de su territorio e ilimitado en el aspecto interno.

De esta forma llegamos a una definición del Concepto Social del Estado:

5.-HECTOR GONZALEZ URIBE: Teoría Política; 2 ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1977, p.153.

"Es la unidad de asociación dotada originariamente - de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio". (6)

Ahora bien en el concepto jurídico del Estado se intenta analizar la vida estatal, observando al Estado como un ente con derechos y obligaciones.

Se considera por los autores, que analizan al Estado desde este punto de vista como una CORPORACION.

De esta manera aplicado el término de corporación a la definición sociológica obtenemos que el Estado es una corporación formada por un pueblo, asentada en un territorio, que tiene un poder de mando originario.

1.5 Definición Conceptual del Estado.

De conformidad a los elementos que hemos desarrollado, estamos en posibilidades de efectuar un análisis profundo y lógico del concepto de Estado.

Hasta este momento hemos analizado en forma nominal e individual las diversas definiciones de Estado, por ello estamos listos para introducirnos en el ámbito del concepto del Estado en su conjunto.

6.- Ibid., p.155.

Existen para mayor comprensión del mismo y de acuerdo con cada pensamiento, cuatro posiciones que tratan sobre el concepto de Estado:

- a) Concepto Deontológico.
- b) Concepto Sociológico.
- c) Concepto Jurídico.
- d) Concepto Político.

1.5.1 Concepto Deontológico.-

Como su nombre lo indica esta corriente conceptúa en primer término al Estado caracterizándolo por los fines, normas o valores que debe realizar.

Existe en esta posición una doble corriente:

I.- Iusnaturalismo Racionalista.- La cual nos indica que el Estado debe tener un fin ó valor concreto para con ello poderlo considerar como tal. De tal forma tanto Grocio como Kant, señalan al derecho y a la utilidad común como una causa final de la unión de los hombres del Estado.

II.- Iusnaturalismo Aristotelico-Tomista.- Tomando de igual forma como requisito esencial el fin pero ligado más con su propia esencia que con la voluntad.

Así es como siendo el fin, parte de la esencia de todo ser, Aristoteles define al Estado como:

"..una multitud de hombres que sea suficiente para ,
procurarse aquellas cosas que son necesarias para
vivir bien". (7)

Es en este momento en donde se incluye el Bien común como elemento indispensable en toda definición del Estado, o en su caso como finalidad última del Estado y de los hombres.

1.5.2 Concepto Sociológico.-

En primer término, esta posición tuvo como puntos caracterizantes la agrupación social, teniendo como nota específica y fundamental, la calidad del Poder del Estado.

De tal forma, analizándolo en su sentido Sociológico Jellinek nos lo define como ya lo señalamos en un poder de mando originario distinguiendo en forma clara y precisa el elemento del poder que destaca esta corriente.

En cuanto a los autores que sostiene esta posición sociológica encontramos sin duda alguna que destaca en mayor forma en su propia concepción, la de Max Weber.

Weber realiza un estudio profundo del Estado para llegar en primer término, a establecer que al mismo no se le puede definir de acuerdo a sus fines, ya que considera que los fi-

nes del Estado han sido también perseguidos por otros grupos o uniones sociales. Es por ello que Weber recurre al elemento específico del Estado, que es el poder, resaltando como necesarios en toda definición del Estado los siguientes elementos:

- a) Poder Monopolizado Territorialmente.
- b) Un orden Jurídico y Administrativo.
- c) Un cuerpo administrativo al servicio de ese orden.

1.5.3 Concepto Jurídico.

Esta corriente se deriva básicamente de la Escuela del Formulismo Jurídico, la cual reduce los problemas de la teoría política a fórmula de derecho.

Kelsen, el mayor expositor de esta escuela, define al Estado de la siguiente manera:

"... la totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma hipotética fundamental". (8)

Jellinek definiendo al Estado de conformidad que la posición jurídica, no hace sino tan solo completar su opinión sociológica hablandose de una corporación territorial dotada, del elemento fundamental sociológico, o sea, del poder de mando originario, tal y como lo analizamos anteriormente.

1.5.4 Concepto Político.

Encontramos que en esta posición, que la característica fundamental y distintiva es todo aquello que el Estado determina como una función de la vida política.

Observamos que en esta corriente se vuelven a abarcar los puntos de vista sostenidos por las anteriores posiciones descritas, pero se asienta en forma mayor el aspecto político de cada una de ellas.

Como consecuencia de lo anterior, obtenemos como definición política del Estado, el de una comunidad organizada en un territorio que contenga un orden jurídico, con su respectivo cuerpo de función para servir ese orden, el cual estará garantizado mediante un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende básicamente a realizar el bien común.

1.6 Elementos del Estado.

Una vez analizadas las diferentes corrientes y definiciones del Estado, podemos determinar los elementos que lo conforman, dividiéndolos en dos clases:

- 1) Externos: Espacio- Territorio.

Comunidad Humana - Pueblo, Nación.

Poder ó Fuerza.

2) Internos: Relación, Movimiento del Estado como obediencia.

Norma.- Según la cual se produce la relación.

Contenido.- De la relación motivo de la norma.

De esta forma el maestro Jean Dabin realiza una división aún más clara de los elementos del Estado.

Como punto de partida los divide en elementos previos o anteriores a la formación del mismo y en elementos constitutivos. Dentro del primer grupo encontramos el elemento humano, que viene siendo en sí la población. Como segundo elemento de este grupo, encontramos el territorio en donde se asienta ese grupo humano. En cuanto a los elementos constitutivos del Estado estos están conformados a su vez por dos elementos que son el fin del Estado, o sea, el bien público temporal y la Autoridad ó el llamado Poder Público.

Existen diferentes teorías respecto de la conformación de los elementos del Estado, algunos autores consideran que solo se requieren dos elementos: POBLACION Y TERRITORIO.

Otros autores nos hablan de otros elementos como son la Soberanía, el Poder Constituyente, el Gobierno, etc.

Consideramos que para la formación de un Estado se requieren de tres elementos básicamente, los cuales son:

- 1.- Población
- 2.- Territorio
- 3.- Poder Público

La población es necesaria como elemento del Estado, partiendo de la idea lógica y necesaria del elemento humano, sin el cual no podríamos configurar ningún tipo de asociación, tomando el ente humano en su aspecto individual, como una persona con dignidad eminente y superior y no como un simple conjunto de hombres, ya que se requiere de la Agrupación Humana.

En cuanto al territorio este es de vital importancia ya que sin él no podríamos hablar de la creación de un Estado, porque en él, el Estado ejercerá sus funciones de servicios, coordinación y control.

Es determinante el hecho de que una población nómada no pueda configurar a un Estado ya que se requiere el asentamiento permanente en un territorio.

Lo que sí es intrasendente es la superficie de la cual esta dotada un Estado ya que como sabemos existen Estados con una superficie extensa y otros con un mínimo de territo-

rio.

El elemento que caracteriza en sí al Estado, que lo difiere de cualquier otra asociación de humanos en un territorio determinado es el de la Autoridad ó Poder Público.

Esté último elemento representa en sí la causa formal del Estado, organiza la materia del mismo, o sea, a la población, señalándole sus causas y los lineamientos de su actividad. Este Poder Público tendrá como unico límite el bien público temporal que busca el Estado, estando dotada de un poder de coacción física, y es un poder que existirá mientras el hombre viva en sociedad.

Este poder quedara plasmado por medio de dos actividades básicamente:

- 1.- El Gobierno de los Hombres.
- 2.- La Administración de las cosas.

Lo característico que debe de establecerse al hablar del Poder Público, es en sí, esa facultad coactiva, que la distingue de cualquier otro poder ya que otros carecen de ella.

Ahora bien el bien público temporal, no es en sí un elemento del Estado sino que es la causa de la misma, el fin

que busca, su finalidad.

Es evidente que de acuerdo a diversos criterios de distinguidos juristas, es ilógico eliminar el bien público temporal como elemento del Estado, pero consideramos que dicha afirmación solo debe de aplicarse en un sentido general * LATO SENSU * , mas no en estricto derecho ya que no se puede considerar a lo que se busca, como un medio , es decir, el objetivo deseado no puede formar parte del proceso para llegar al fin buscado. Día a día se llegará a la consecución de alguno de los fines que busca el Estado, pero una vez logrados estos el ser humano por medio del Estado se propondrá otros fines que buscará satisfacer.

Como conclusión del análisis del Estado, podemos describirlo fenomenologicamente de la siguiente manera:

Como una Sociedad Humana ó Agrupación Humana, establecida permanentemente en un territorio, dotada de un poder supremo, regida bajo un orden jurídico, la cual tiende a la realización de los valores individuales y sociales de los hombres.

1.7. Atribuciones del Estado.-

Una vez determinado el concepto de Estado, tenemos que analizar sus atribuciones.

Para conceptuar las atribuciones del Estado debemos de partir de la idea de que estas se forman en el principio de los fines del Estado.

Los fines se incorporan al orden jurídico establecido en una Nación y una vez organizados y clasificados pasan a ser una parte de las normas jurídicas de un país.

Como lo mencionaba Hartman, el incorporar los fines al orden jurídico es:

"...el arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas".(9)

Considerando que en último término esas tendencias sociales son los fines últimos que el Estado busca en beneficio de la propia sociedad y las formas jurídicas pasan a ser el orden jurídico de la nación, por los distintos procesos de cada Estado.

Las atribuciones son por ende los medios por alcanzar determinados fines y cada atribución tiene su extensión de acuerdo al fin que se busca, habiendo tantos fines como atribuciones existentes.

Estos fines han variado de acuerdo con la

9.- ANDRES SERRA ROJAS: Derecho Administrativo; 9ed., Editorial Porrúa S.A. México, 1979, p.18.

evolución histórica, teniendo como característica fundamental las necesidades de los hombres en cada época.

1.7.1. Desarrollo de las Atribuciones del Estado en el Transcurso del Tiempo.-

1.7.1.1. El Estado Gendarme.

Partiendo en un principio de los postulados del individualismo, el cual considera que para satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la sociedad basta la propia actividad de los particulares y el libre juego de las leyes económicas, el Estado se ve reducido en cuanto a sus fines y sus atribuciones ya que dichos fines se limitan al mantenimiento y protección del Estado como una entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material, ya que influye en las condiciones para desarrollar las leyes sociales y económicas.

Las atribuciones del Estado en esta etapa son fundamentalmente de policía, propiciando que se limite al Estado, absteniéndose por ello de intervenir en el campo de los particulares.

A la etapa descrita en los párrafos anteriores se le conoce con el nombre de ESTADO GENDARME.

No por lo anterior se debe de considerar que no existe ninguna actividad del Estado, ya que cuando hay alguna insuficiencia por parte de los particulares en el aspecto de satisfacción de necesidades colectivas, el Estado interviene.

1.7.1.2. Primeras Limitaciones del Estado a los Particulares.

Como etapa siguiente los gobernantes del Estado, al darse cuenta que los individuos no pueden satisfacer las necesidades de toda la sociedad, desarrollan una tendencia intervencionalista, en donde existe en buena parte la actividad privada, pero con la innovación de que el Estado va imponiendo limitaciones y ejerciendo acciones armonizadas en beneficio del interés general, llamandose a esta etapa ESTADO PROVIDENCIA y/o ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

1.7.1.3. Atribuciones Totales del Estado en ciertas Naciones.

Con posterioridad en algunas naciones el intervencionismo estatal es mayor hasta eliminar en su totalidad la actividad privada.

El Estado realiza todas sus atribuciones para

con ello lograr los fines de la población, los particulares están plenamente limitados, sujetándose a los ordenamientos básicos del Estado o en su caso desarrollando su actividad a nombre de él.

1.7.2 Clasificación de las Atribuciones del Estado.

Ahora bien podemos clasificar las atribuciones del Estado en los siguientes grupos:

a) Atribuciones de mando, de policía, comprendiendo mantenimiento y protección del Estado, seguridad, salubridad y orden público.

b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

c) Servicios públicos.

d) Intervención directa en la vida económica, cultural y asistencial del País.

En cuanto a las atribuciones del Estado, observamos que estas pueden variar de conformidad a las relaciones que existan entre los particulares y el Estado. De tal forma existen 3 grupos en los cuales se dividen las atribuciones del Estado, tomando en consideración el desarrollo de los mismos y las relac-

ciones del Estado con los particulares, y son a saber:

a.- Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.

b.- Atribuciones del Estado para el fomento, limitación y vigilancia de la actividad privada.

c.- Atribuciones del Estado que sustituyen total o parcialmente la actividad de los particulares, o que en ocasiones se convina dicha actividad estatal con los particulares para satisfacer una necesidad de interes general.

1.7.2.1 Atribuciones del Estado para Reglamentar la Actividad Privada.-

Dentro de estas, tendremos que analizarlas de acuerdo a la ideología de cada Estado.

Si nos encontramos frente a un Estado basado en el individualismo, serán utilizadas leyes supletorias, reduciendo aquellas normas imperativas; en cuanto a las disposiciones que protegen al Derecho en general, éstas serán represivas más no preventivas.

Ahora bien, dentro de las doctrinas estatís-

tas se considera lo contrario, aplicandose leyes imperativas en vez de las supletorias, y en cuanto a la protección del Derecho se busca prevenir y no reprender ya que cuando existe una reprimenda es porque la violación se ha consumado.

En nuestra legislación, se adoptan las dos doctrinas, ya que en algunos casos se aplica de manera supletoria una norma, como es en el Derecho Civil y en otros se realiza una reglamentación directa de la materia como es el caso del Derecho Laboral, en el que una relación Obrero-Patronal se busca en forma determinante una protección para los trabajadores en base a las normas imperativas.

1.7.2.2 Atribuciones del Estado para el Fomento, Limitación y Vigilancia de la Actividad Privada.

En cuanto a la atribución de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada, el objetivo principal es el coordinar intereses individuales con intereses públicos.

Con respecto a este grupo, los individualistas, consideran que si el Estado fomenta, vigila y limita la actividad privada podría colocar en un status superior a un grupo determinado, alterando con ello la libre concurrencia entre los factores de la producción, así como la reacción de un Estado artificial que obstruye a los particulares, por lo que considera que la

intervención del Estado debe de ser mínimo.

En cuanto a las doctrinas estatistas, sucede lo contrario ya que consideran que a través del fomento, limitación y vigilancia de la actividad privada se logra en primer término, la corrección de las desigualdades que crea la lucha económica y en segundo término, a través de la limitación y vigilancia se obtendrá un orden económico, no importando que en cierta medida de restrinja a los particulares.

Nuestra legislación de igual forma que el punto anterior comprende ambas doctrinas en diferentes materias, como es el caso de la ayuda del Estado a la minería y a las actividades agrícolas. Así como a lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, el cual prohíbe la exención de impuestos a título de protección a la industria.

1.7.2.3 Atribuciones del Estado que sustituyan total o parcialmente la Actividad de los Particulares, o en ocasiones la combinan con los particulares.-

La teoría liberal individualista, considera que el Estado excepcionalmente podrá substituir a los particulares, debido a que las relaciones entre funcionarios y empleados no se cumple en la forma que exige un negocio.

Los estadistas opinan lo contrario, argumentando que no existe razón alguna en esencia que impida al Estado para organizar y hacer funcionar en forma adecuada a las empresas.

En nuestra legislación mexicana, encontramos como norma general los conceptos vertidos por la doctrina liberal, pero observamos que día a día existe una intervención mayor por parte del Estado, aunado al hecho de que en ciertas actividades como lo es la explotación de petróleo, hidrocarburos, energía eléctrica y muchos más como lo es ahora la prestación del servicio bancario, el único facultado para el desarrollo de las mismas es el propio Estado. En otros aspectos vemos como el Estado compete con los particulares en empresas del mismo ramo.

1.8 Servicio Público.-

Para comprender en una forma sencilla el concepto del Servicio Público, debemos de partir del origen que este tuvo y las razones por las cuales surgió.

El ser humano, por propia naturaleza tiene constantemente necesidades que satisfacer. En un principio estas necesidades eran limitadas y fácilmente cumplidas. Poco a poco fueron creciendo en número y en dificultad, por lo cual se creaban grandes necesidades de pequeños grupos, para ser posteriormente requerimientos sociales o de la colectividad.

Como ya lo mencionamos anteriormente en un principio el Estado no interviene en las actividades de los particulares, unicamente vigilaba, posteriormente ha sido necesaria su intervención, siendo en ciertos casos mayores.

Durante el siglo XX se tenía la idea de que el Estado cumplía con dos funciones básicamente.

- 1) Actos de Autoridad, en donde daba ordenes, prohibiciones, reglamentaba, ejecutaba, etc.
- 2) Actos de Gestión, operando como un simple particular más.

Esta teoría con el tiempo fué desechada ya que no podía darse al Estado dos aspectos, uno con Soberanía y Poder y en el otro como un simple particular más.

De lo anterior surgen los conceptos de la teoría francesa que eliminan los criterios de soberanía y poder público, incluyendo por ello el concepto de Servicios Públicos, como un fundamento, justificante y límite del Derecho Administrativo.

Comprendiendo que el Derecho Administrativo no comprende solamente lo relativo al Servicio Público y que además este podía darse por otro ente que no fuera el Estado, en ocasiones por un particular.

Los principales sostenedores de la teoría del Servicio Público son Doguit, Jeze y Bonnard.

El primero de ellos lo define como la actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, desarrollada y controlado por los gobernantes.

Jeze entiende por Servicio Público, la aplicación de los procedimientos de Derecho Público.

Por último Bonnard al referirse al Servicio Público, menciona que :

"... son organizaciones que forman la estructura misma del Estado". (10)

Por lo tanto los Servicios Públicos son una parte que conforma al Estado.

Ahora bien dentro de las actividades públicas, o servicios requeridos por la población encontramos los siguientes:

- a) Justicia.
- b) Defensa Nacional.
- c) Policía.
- d) Transportes.
- e) Educación.
- f) Economía Estatal.
- g) Créditos, etc. .

1.8.1 Concepto Servicio Público.

Una vez comprendido en sí lo que es el Servicio Público y el porque y como surgió, estamos en capacidad de definirlo, para ello estudiaremos el concepto del maestro Serra Rojas, el cual es completo ya que comprende todos los aspectos necesarios.

" El Servicio Público es una actividad técnica, - directa ó indirecta, de la administración pública activa ó autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interes general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público". (11)

1.8.2 Elementos del Servicio Público.-

De la definición del Lic. Serra Rojas, dada en el punto que antecede, podemos obtener los elementos que conforman un Servicio Público, mismos que para su comprensión los dividimos en dos grupos:

I Fundamentales:

- a) Actividad Técnica.
- b) Satisfacer necesidades colectivas
- c) Realizada por el Estado o excepcionalmente por los particulares.
- d) Regimen Jurídico Especial.

II Generales

- a) Generalidad.- Todos pueden utilizar el Servicio Público.
- b) Igualdad.- Igualdad de condiciones, si se cumplen los requisitos.
- c) Continuidad.- No debe interrumpirse.
- d) Regularidad.- Conforme a las reglas.
- e) Obligatoriedad.- Deber de las autoridades.
- f) Persistencia.- Comprender nuevas necesidades colectivas.
- g) Gratividad del Servicio.- no lucrar.

Consideramos por último necesario resaltar en este punto que el elemento característico y necesario del Servicio Público es que sea dirigido hacia y en beneficio del interés general, entendiendo por este interés social para satisfacer necesidades generales y apremiantes de la población y a cargo del estado, a través del poder público.

Es importante destacar en ocasiones el Servicio Público surge como una organización que suple las insuficiencias de la iniciativa privada, pero no se requiere necesariamente esta premisa.

Asimismo en todo servicio público, concesionado a los particulares o no, existe la intervención de la fuerza gobernante del estado, ya que va a darse una regulación especial, así como una vigilancia para con ello lograr los objetivos y fines

del estado.

El municipio, que más adelante estudiaremos, pasa a ser un elemento de gran trascendencia para el cumplimiento del servicio público.

Por otra parte si se le dota de los elementos necesarios, se convertiría en la base para la prestación de este tipo de servicios, ya que las autoridades municipales tienen un contacto directo con la población y con los problemas de cada municipio, lo que les ayuda para lograr la solución de los mismos.

El estado como sociedad humana, establecida en un territorio, dotado de un poder supremo, y regido por un orden jurídico que busca la realización de los valores individuales y sociales de los hombres, lograría en nuestro país el bien público buscado si descentraliza su actividad a través de los municipios, facultandolos ampliamente, como se ha buscado con la reforma municipal, para satisfacer las necesidades de todos y cada uno de los mexicanos, ya que las propias autoridades municipales dirijan sus esfuerzos a los problemas de cada municipio y de su población, sin olvidar que son distintas necesidades de cada municipio y sin que el propio estado pierda ese poder supremo.

CAPITULO II

LA ACTIVIDAD FINANCIERA

CAPITULO II

LA ACTIVIDAD FINANCIERA

2.1 Generalidades.-

Hemos analizado hasta este punto el significado del Estado, sus orígenes, los elementos que lo conforman, sus atribuciones, así como el significado y la razón de ser del Servicio Público, como elementos importantes para determinar y comprender el porque es necesaria una reforma municipal a fondo.

Ahora bien, con el propósito de ir adentrandonos a nuestro tema principal y como antecedente del mismo, estudiaremos la actividad financiera y el poder tributario del que esta dotado el Estado para lograr la satisfacción de sus fines.

El primer problema que se nos presenta al iniciar el estudio de la Actividad Financiera del Estado, es que existen diversas acepciones de la palabra y además es denominada en algunos países de una forma y en otros de otra, lo cual crea cierta confusión para comprender el tema.

Para mayor comprensión del mismo partiremos de la idea de que la Actividad Financiera es el genero y el Poder Tributario es la especie del mismo, ya que el primero ocupa una categoría superior al segundo. La Actividad Financiera se conforma

en una de sus partes del Poder Tributario.

2.2. Concepto y Elementos de la Actividad Financiera.-

La Actividad Financiera esta constituida por la selección de objetivos que realiza el Estado, sus erogaciones, la obtención de los medios para atender la gestión y manejo de los mismos, para con ello cumplir con sus funciones y lograr sus objetivos.

De lo anterior podemos determinar como elementos fundamentales de la Actividad Financiera los siguientes:

- 1.- Ingresos.
- 2.- Gastos.
- 3.- Conservación de los bienes.
- 4.- Gestión de los dineros públicos.

El maestro Benuevutu Griziotti define a la Actividad Financiera en una forma muy sencilla y clara a la cual nos podemos adlherir, estudiando previamente las teorías de la misma, sus disciplinas y otros elementos. Griziotti la define de la siguiente manera:

"... "...es la acción que el Estado desarrolla al efecto de procurarse los medios necesarios a los gastos públicos para la satisfacción de sus propios fines" (12)

12.- BENUEVUTU GRIZIOTTI: Ensayo Financiero (Trad. del italiano por Depalma); Depalma, Buenos Aires, 1945, p.15.

La dificultad que se nos presenta en primer término para comprender a la Actividad Financiera es el hecho de justificar como el Estado se constituye en propietario de una masa de riquezas que los propios miembros que la conformen le aportan, teniendo como punto característico además que dicha aportación puede ser exigida por el Estado en forma obligatoria utilizando una de sus facultades que es la coercitividad.

El punto anterior queda ampliamente vinculada con nuestro estudio realizado sobre los fines y atribuciones del Estado, así como el de la función del Servicio Público que presta el Estado.

Por ello el Estado requiere de los suficientes bienes y recursos para con ello lograr sus fines y atribuciones .

De las anteriores afirmaciones podemos concluir que la Actividad Financiera del Estado consiste en la utilización de los bienes, por parte del Estado, de los cuales tiene la posesión originaria, repartiendo entre todos los contribuyentes las respectivas cargas públicas que se establezcan con el objeto de llevar a cabo las atribuciones y fines del mismo.

Un punto importante que no hemos mencionado

de la Actividad Financiera, se da cuando el Estado delega la realización de algún Servicio Público a otros entes, de conformidad a lo que hemos analizado en el capítulo correspondiente al Servicio Público.

Asimismo la Actividad Financiera comprendera el ejercicio de las funciones públicas, así como la soberanía fiscal.

La Actividad Financiera, tanto en su motivación como en su finalidad consistira en la satisfacción de las necesidades del propio Estado mediante los medios que se obtenga para su gasto público. Estas satisfacciones tendrán siempre las característica de ser públicos con la posibilidad de ser individuales, o sea, siendo personales o colectivos cuando son de un grupo social.

2.3 Funciones del Estado a través de la Actividad Financiera.-

Para la realización de las satisfacciones a que nos hemos hecho referencia en los puntos anteriores, el Estado efectua ciertas actividades y ejecuta gastos que corresponden a la realización de dos funciones:

- A) Jurídica.
- B) Social.

2.3.1 La Función Jurídica del Estado en cuanto a la Actividad Financiera.

La función Jurídica tendrá los siguientes objetivos:

1.- Vigilar las relaciones del país con otros Estados.

2.- Asegurar la coexistencia en el interior del país.

3.- El establecimiento de una cooperación Social interna.

Esta función jurídica es fundamental y única del Estado, ya que sólo él la puede llevar acabo.

Al desarrollo de esta función se le puede comparar o equiparar con el cumplimiento de las garantías, ejerciendose los derechos y actividades individuales; siendo de vital importancia ya que consideramos que de ella depende la existencia del propio Estado.

La anterior afirmación se deriva en virtud de

que si no se cumplen y respetan las garantías y derechos individuales en un país, el Estado corre el grave riesgo de llegar a un desequilibrio que implicaría en cierto momento su desaparición.

2.3.2 La función Social de Estado en cuanto a la Actividad Financiera.

En cuanto a la función Social, esta consistirá en :

- 1.- Promover el bienestar del Pueblo.
- 2.- Promover la salud.
- 3.- Promover la civilización del Pueblo.

El Estado tiene como fines y atribuciones principales, aquellas que hemos señalado con anterioridad, siendo que estas conforman una parte importante de la Actividad Financiera del mismo, ya que se requiere de los bienes suficientes para lograr la función social a que nos estamos refiriendo en este punto.

Ahora bien en cuanto esta función social, el Estado pueda delegar estas actividades a otros entes, vigilando siempre el buen cumplimiento de las mismas.

Independientemente de lo que hemos analizado

y expresado, consideramos que además de las funciones sociales y jurídicas que el Estado desarrolla, debe de existir una participación constante y amplia por parte de los particulares, logrando con ello un desarrollo mayor en cuanto a beneficios para la propia comunidad.

Importante es mencionar y tener en consideración que en muchas ocasiones el Estado desarrolla dichas actividades sociales en virtud de que los particulares se ven imposibilitados para efectuarlas, ya que representa una fuerte carga económica para los particulares y representa una necesidad social, por lo que se vuelve esencial la Actividad del Estado en ese aspecto.

Una consecuencia fundamental de la Actividad Financiera desarrollada por las funciones del Estado, es que mediante los ingresos y gastos públicos se lleva acabo una redistribución de la riqueza, ya que el Estado aporta satisfactores a aquellos grupos sociales que por si solos estan incapacitados para solventar los mínimos de bienestar o convivencia social para sus subsistencia.

Por ello consideramos que es atinada la opinión del maestro Grizziotti, quien al respecto nos indica:

" Se puede, por tanto, afirmar, que la Actividad Financiera del Estado viene a ser necesariamente uno de los métodos con el que se logra modificar la distribución de la riqueza, tal como resulta de la ordenación económica y jurídica vigente."

tenuando ó acentuando, según la naturaleza del gasto hecho por el Estado y la especie de ingreso con que a ellos provee, la disparidad existente en el reparto de la riqueza entre las distintas clases sociales". (13)

2.4 Diversas aplicaciones de la Actividad Financiera.-

Entendida en sí a la Actividad Financiera, podemos ahora aplicarla desde diferentes puntos de vista, considerándola como:

a) El Estado que se procura ingresos para lograr sus fines y con ello el interés superior del país.

b) La Sociedad y Economía Nacional vista desde un punto de vista colectivo que experimenta diversos factores como lo son los económicos, éticos, sociales, gastos e ingresos.

c) Desde el punto de vista del contribuyente quien al final de cuentas realiza el sacrificio para con ello satisfacer el gasto público.

Por lo que podemos afirmar de conformidad al pensamiento del autor Giuliani Fonrouge lo siguiente:

"... si bien la actividad financiera tiene base económica no puede desconocerse la influencia de otros

elementos, especialmente del político y del sociológico, que tienen importancia preponderante".(14)

2.5 Disciplinas que tratan de la Actividad Financiera.-

Como último punto a analizar de la Actividad Financiera en sí, consideramos importante destacar las diversas disciplinas que tratan de la misma y que estudiaremos a continuación.

2.5.1 Política Financiera.

Definida por el maestro Fonrouge de la siguiente forma:

"... estudiaría los fines a perseguir y los medios para su obtención...". (15)

Podemos dividir el concepto en dos partes para con ello comprenderlo mas aún, la primera será como una ciencia y se determinaría como los principios directivos del reparto de los costos de los gastos públicos y las condiciones en que tienen aplicación. Una segunda interpretación, como un arte que se aplicaría como los fines que la Hacienda Pública puede o debe alcanzar.

14.- FONROUGE GIULIANI: Derecho Financiero; 1a. reimpr. de la 3 ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1977, p.11.

15.- Ibid., p. 12.

2.5.2 Ciencia de la Hacienda.

Investiga basicamente los medios que pueden aplicarse para la consecución de los fines.

Se refiere asimismo al estudio de Institutos Financieros u Organismos para obtener los medios económicos necesarios para el Estado.

2.5.3 Derecho Financiero.

Esta última disciplina de la Actividad Financiera, la entendemos de acuerdo con la definición que nos da al respecto el maestro Griziotti, como:

"... las normas jurídicas de las leyes que determinan la distribución de las cargas públicas, con el objeto de indicar su exacta interpretación." (16)

En el siguiente capítulo ampliaremos nuestro estudio sobre el Derecho Financiero, mismo que abarca los siguientes aspectos:

a) Normas jurídicas de las leyes que observen el reparto del gasto público.

b) Elemento sustancial y no formal de la Ac-

tividad Financiera, es en si la tramitación o aspecto práctico de la misma.

c) Por último en él se substancia la Soberanía del Estado para la obtención de los medios necesarios para satisfacer los gastos públicos.

CAPITULO III

EL DERECHO TRIBUTARIO

CAPITULO III

EL DERECHO TRIBUTARIO

3.1 Derecho Financiero.-

Para iniciar el estudio del Derecho Tributario, consideramos importante en primer término determinar de donde y porque surge el mismo, por lo cual es indispensable hacer referencia antes al Derecho Financiero.

En el capítulo anterior, iniciamos un breve estudio del Derecho Financiero, de conformidad a las ideas del maestro Griziotti.

Ampliando el estudio del mismo podemos observar que el Derecho Financiero abarca un conjunto de normas que van a regular toda la Actividad Financiera en tres etapas básicas, de donde tendremos como resultado, en una de ellas al Derecho Tributario que es el que nos interesa en forma indiscutible en el presente capítulo.

Estas tres etapas son a saber:

a) Derecho Tributario.

- b) Derecho Patrimonial.
- c) Derecho Presupuestario.

Una vez definido y comprendido el concepto del Derecho Financiero analizaremos cada una de las tres etapas profundizando nuestro estudio en la primera de ellas.

El Licenciado de La Garza define, de acuerdo con nuestra opinión, correcta y entendiblemente al Derecho Financiero de la siguiente manera:

"... conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean de deudores o acreedores del Estado".(17)

Como podemos observar se determina en forma clara y adecuada la función del Derecho Financiero abarcando sus tres áreas que también podrían considerarse como el contenido del mismo de acuerdo a las consideraciones del maestro Fonrouge, quien lo define igualmente como en el conjunto de normas que regulan la Actividad Financiera del Estado en los órganos que la ejercen, los medios en que se exterioriza y el contenido de las relaciones que origina.

17.- SERGIO FOO. DE LA GARZA: Derecho Financiero Mexicano; 10 ed. Editorial Porrúa S.A., México, 1981, p.13.

La anterior definición es correcta, pero con la diferencia en que este concepto en cierta medida es confuso ya que no se comprende ampliamente los aspectos que abarca o contiene tal y como lo menciona el primer autor antes citado.

Existen diversas definiciones del Derecho Financiero, la mayoría de ellas correctas, unas más entendibles que otras o en algunos casos con menor amplitud, pero no por ello debe de considerarse que las mismas son erróneas, a continuación mencionaremos algunas de ellas.

"... la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan los recursos económicos que el Estado y los demás entes públicos pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos". (18)

"...el conjunto de normas que regulan la actividad del Estado y de las entidades públicas, destinadas a procurarle los medios económicos necesarios para hacer frente a las necesidades públicas". (19)

"... el conjunto de normas que regulan la obtención la gestión y el empleo de los medios económicos necesarios para la vida de los entes públicos."(20)

Como hemos observado son variadas las definiciones existentes sobre el tema, unas abarcando elementos en forma concisa y otras en forma amplia, todas ellas correctas y nos obligan necesariamente a determinar la autonomía o no autonomía de es-

18.- Ibid.

19.- G. FONROUGE: op. cit., p. 26.

20.- S. DE LA GARZA: op. cit., p. 13.

ta rama de la Actividad Financiera ya que existen diversas opiniones al respecto.

3.2 Autonomía del Derecho Financiero.

Es importante determinar primeramente el significado de la palabra *Autonomía*, para con ello poder estar en posibilidades de cuestionarnos si el derecho financiero es o no autónomo.

Partimos de la definición jurídica de la palabra obtenida del Diccionario de Derecho del Licenciado Rafael de Pina, quien la define como:

"Potestad de que, dentro del Estado, puedan, gozar las entidades política que lo integran dentro de una determinada esfera territorial y que les permita cuando la tiene, la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos " (21)

La anterior definición no nos abre el camino para comprender a la *Autonomía* en sí, ya que no podemos aplicarla desde el punto de vista Jurídico antes descrito.

Por ello para poder entender el significado de la palabra *Autonomía* tenemos que separarla de lo jurídico y para aplicarla a nuestro tema es importante comprender que aún cuando las ramas del derecho son autónomas entre sí, están necesarias.- R. DE PINA: op. cit., p.109.

riamente ligadas unas a otras ya que todas ellas forman un todo unido. Lo que podemos aceptar es la autonomía para efectos dogmáticos prácticos, por lo que la podemos definir aplicandola a nuestro tema de la siguiente manera:

"...un agrupamiento sistemático de normas en función de la existencia de institutos y principios propios...".
(22)

Debemos de tener siempre en consideración que una rama del Derecho forma un sistema.

Una vez comprendida la autonomía, analizaremos diversas opiniones de autores estudiosos del derecho, para con ello determinar si es o no autónomo el Derecho Financiero.

Para el maestro Sainz de Bujanda existe plena autonomía del Derecho Financiero, partiendo del hecho que para la existencia de la autonomía en una rama del derecho se requiere que las normas que la constituyen se apliquen a un ámbito de realidad y se fundamenten en un conjunto de principios básicos, circunstancias que se dan en el Derecho Financiero, por lo cual es autónomo, ya que se regula la Actividad Financiera en un ámbito real y propio, lo cual es acertado.

Para el maestro Fonrouge la autonomía es aceptada en base a lo siguiente:

"...rama del derecho que disponga de principios generales propios y que actúe coordinadamente, en permanente conexión e interdependencia con las demás disciplinas, como integrantes de un todo orgánico."(23)

De la anterior definición se desprende que el Derecho Financiero cumple con los requisitos que señala el autor antes citado para ser considerada como autónoma, lo cual consideramos que es correcto ya que el Derecho Financiero logra su autonomía al tener sus propios principios generales, independientemente de la coordinación e integración que tiene con las demás disciplinas.

Además de los autores antes citados existen otros que aceptan la autonomía del Derecho Financiero como lo son Fraga, Ingresso y Tesoro, este último autor italiano.

Ahora bien existen diversas doctrinas que tienen como base el hecho de que Derecho Financiero no es autónomo.

En efecto Zanobini considera que el Derecho Financiero no es autónomo en virtud de que forma parte del Derecho Administrativo, catalogando la supuesta autonomía como el resultado de razones de oportunidad; siendo que en ningún momento da una explicación detallada y congruente del porqué considera a la autonomía del Derecho Financiero como el resultado de dichas razones

de oportunidad, sin explicar el concepto antes descrito.

Existe asimismo otra teoría que niega la autonomía del Derecho Financiero, sustentada por el maestro Giannini cuyos fundamentos se puede considerar que tienen mayores bases que la anterior teoría, ya que considera que dentro de la Actividad Financiera solo se debe de considerar como autónoma el Derecho Tributario, ya que por razones prácticas la Actividad relacionada con la aplicación y recaudación de los recursos que obtenga el Estado es la autónoma.

Ahora bien, en nuestra opinión consideramos que el Derecho Financiero es una rama totalmente autónoma de cualquier otra rama del Derecho, debiendo entender esta autonomía en una forma especial, ya que necesariamente toda rama del Derecho está en conexión e interdependencia con las demás disciplinas del Derecho, formando con ello un sistema general.

Asimismo consideramos oportuno mencionar en el presente capítulo la opinión que al respecto tiene el Maestro De La Garza, respecto de la autonomía del Derecho Financiero, quien considera que la misma se dá en forma parcial, ya que opina que no es aplicable dicha autonomía en el campo del Derecho Presu-

puestario y en el Patrimonial, pero sí en el campo del Derecho Tributario.

Esto es que el Derecho Financiero necesariamente tiene que guardar cierta conexión con el Derecho Presupuestario y el Patrimonial, así como con otras ramas del derecho, ya que de los mismos se derivan diferentes cuestiones y reglas generales que la rigen, no así en el aspecto tributario en el que se considera que es totalmente autónomo ya que el Derecho Financiero regula ampliamente la aplicación y recaudación de los recursos en favor del Estado, para con ello satisfacer las necesidades de la población.

Concluye el maestro De La Garza manifestando que tanto el Derecho Presupuestario y el Patrimonial se refieren a normas aplicables del Derecho Constitucional y Administrativo.

Es pues, discutible el hecho de la autonomía del Derecho Financiero, pero tal y como lo mencionamos anteriormente, consideramos que únicamente la discrepancia se refiere a cuestiones teóricas, ya que en la práctica la rama del Derecho Financiero es totalmente autónoma de cualquier otra, pero esta integrada a todo un sistema en general sin que por ello deba de considerarse que no es autónomo el Derecho Financiero.

Una vez analizadas las diversas corrientes que existen, consideramos que el Derecho Financiero es totalmente autónomo en todos sus aspectos ya que cada uno de ellos cumple con los requisitos señalados para ello, lo que sucede es que se confunden términos al definir la autonomía, no existiendo un concepto correcto en cuanto a la unidad del Derecho tal y como lo expresamos en el párrafo que antecede.

3.3.Contenido del Derecho Financiero.-

Como ya mencionamos al iniciar este capítulo, el Derecho Financiero abarca o tiene como contenido tres ramas importantes que son a saber:

a.-Derecho Presupuestario.

b.-Administración del Patrimonio del Estado.

c.-Derecho Tributario.

3.3.1.Derecho Presupuestario.-

El Derecho Presupuestario es considerado en

la actualidad como un elemento o parte esencial del Derecho Financiero, rama que no ha sido debidamente aprovechada y aplicada en virtud de los beneficios que esta representa.

Existen al igual que en otros conceptos que hemos tratado, confusión respecto a la terminología utilizada para denominar esta parte del Derecho Financiero. Algunos autores como el maestro Giannini lo denomina como "CONTABILIDAD DEL ESTADO", otro lo identifica con las normas técnicas relativas al Derecho Financiero.

El nombre común es el de Derecho Presupuestario, ya que se hace referencia a todas las ramas en donde se aplica en la actualidad.

Básicamente, tal y como lo define el maestro De La Garza, el Derecho Presupuestario se refiere al conjunto de normas relativas en cuanto a lo siguiente:

"...la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de ingresos y de egresos, y a las normas sobre rendición de cuentas sobre responsabilidad de los funcionarios públicos por los daños que causen al Estado".(24)

Se determina por ende, que el Derecho Presupuestario regula el cuidado y administración del erario público y la Actividad Administrativa en busca de los fines del Estado en su aspecto

24.- S.DE LA GARZA: op. cit.,p.15.

económico, de lo que ya hemos analizado anteriormente.

3.3.2. Administración del Patrimonio del Estado.-

Este punto relativo al Derecho Financiero abarca una área no menos importante que la anterior, se refiere en sí a la gestión y administración del patrimonio estático o permanente del Estado abarcando las empresas públicas de este, así como las privadas, propiedad del mismo, o en aquellos casos en que existe una participación en las mismas.

Dentro de esta rama debemos incluir aquellas empresas del Estado o Instituciones del mismo dedicadas a la prestación de un servicio público.

Vemos como en esta parte del Derecho Financiero no existe complicación alguna para llegar a una comprensión amplia de ella, ya que tal y como lo mencionamos anteriormente únicamente se refiere a la Administración de todo el Patrimonio del Estado abarcando tanto las empresas públicas de este, como las privadas y aquellas en que exista una participación entre el Estado y los particulares, tomando en consideración de igual forma todas aquellas empresas públicas o privadas que presten servicios públicos.

3.3.3. Derecho Tributario como rama del Derecho Financiero.

Como última rama del contenido del Derecho Financiero encontramos al Derecho Tributario, rama esta de vital importancia para el funcionamiento mecánico de la Actividad Financiera, claro está, sin por ello restarle importancia de igual forma al Derecho Presupuestario y al Derecho Patrimonial del Estado.

Antes de pasar a nuestro siguiente punto en donde analizaremos en forma más amplia el Derecho Tributario, consideremos importante determinar las bases del mismo para con ello partir en su estudio en una forma general.

Fonrouge considera que el Derecho Tributario es la rama del Derecho Financiero que va a estudiar el aspecto jurídico de la tributación de acuerdo a las actividades del Estado y de este para con los particulares.

Es importante destacar el concepto del Derecho Tributario, también conocido como Derecho Fiscal, dado por el maestro Bielsa, quien lo concibe de igual forma como lo detallamos anteriormente considerandolo de la siguiente manera:

"El Derecho Fiscal es el conjunto de disposiciones legales y de principios de Derecho Público que -- regulan la actividad jurídica del Fisco". (25)

3.4. El Derecho Tributario.-

El motivo por el cual surge el Derecho Tribu-

25.- EMILIO MARGAIN MANAUTOU: Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano; 3 ed., Editorial Universitaria Potosina, México, 1973, p.22.

tario es el de una necesidad creciente en virtud de la cual surge la nueva concepción del Estado moderno con un poder de imperio, primero para establecer mediante leyes la obligación tributaria y forzando esta posición con un segundo punto que es el imperio del Estado reflejado en la coercitividad de la que está dotado.

Es importante resaltar en este punto como se transforma poco a poco con el transcurso del tiempo esa idea de imposición a la nueva concepción de contribución en la que se refleja el aspecto de la voluntariedad del sujeto obligado.

3.4.1. Concepto del Derecho Tributario.-

En puntos anteriores hemos iniciado el análisis de este tema para llegar a conceptuarlo firmemente.

Andreozzi define al Derecho Tributario de la siguiente manera:

"...la rama del Derecho Público que estudia los principios, fija las normas que rigen la creación y -- percepción de los tributos y determina la naturaleza y los caracteres de las relaciones del Estado con el administrado que esta obligado a pagarla ".(26)

La anterior definición siendo más amplia nos ayuda a comprender aún más el significado básico del Derecho Tributario.

Consideramos importante asimismo tener en cuenta de igual forma que el Derecho Tributario es conocido también como Derecho Impositivo y Derecho Fiscal.

Podemos ahora comprender el significado de esta rama del Derecho Financiero ya que como observamos, el Derecho Tributario abarca el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que van a regir en diversos aspectos a la obligación tributaria desde su nacimiento, o sea la creación del mismo, abarcando su cobro así como el aspecto de la coercitividad del mismo en caso de que haya negación al pago del mismo.

3.4.2. División del Derecho Tributario.-

Para mayor comprensión de este tema existen diversas divisiones que daremos del mismo de conformidad a las materias o aspectos que abarca el Derecho Tributario, de tal manera podemos determinar las siguientes divisiones:

a)Derecho Tributario Sustantivo.

Abarca las normas jurídicas relativas al nacimiento, efectos y extinción de la obligación tributaria y del porqué de su origen,esto es del hecho generador del tributo.

Este aspecto es comparable en el Derecho Común con lo que conocemos como Derecho de las Obligaciones.

b)Derecho Tributario Administrativo.

Analizándolo desde este punto de vista, vemos que es un conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad de la administración pública encargada de la recaudación de los tributos, su tutela o vigilancia.

c) Derecho Tributario Constitucional.

En este punto abarcamos aspectos que se han analizado con anterioridad refiriéndonos básicamente a las normas de la soberanía fiscal dentro del Estado y sus limitantes.

d)Derecho Tributario Penal.

Referente a los ilícitos cometidos a las leyes fiscales y las penas establecidas para el caso.

Este aspecto es de suma importancia, ya que se aplicara una sanción al que infringe la ley para con ello obligarlo a su cumplimiento.

e)Derecho Tributario Procesal.

Esta división comprende los procedimientos a

aplicarse cuando existen controversias entre el fisco y los particulares, respetando en las diversas etapas el derecho que tienen a defenderse los particulares, lo cual es de suma trascendencia ya que está debidamente establecido en nuestra Carta Magna.

CAPITULO IV

EL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO

CAPITULO IV

EL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO

4.1.El Sistema Federal como Forma de Estado.

Hasta este punto hemos analizado tres grandes aspectos con el objeto de completar nuestro estudio. En el presente capítulo buscaremos introducirnos a la división básica del sistema federal mexicano, esto es, la Federación, los Estados y los Municipios.

Como punto de partida fundamental consideramos necesario establecer cual es la base Constitucional de nuestro sistema, misma que encontramos plasmada en el artículo 40 de nuestra CARTA MAGNA.

A la letra el artículo 40 Constitucional nos señala lo siguiente:

"Artículo 40.- Es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática, - federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en un federación establecida según los principios de esta ley fundamental".(27)

27.- ART. 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Talleres Gráficos de la Nación, México, 1981, p.67.

4.2. Naturaleza Jurídica del Sistema Federal.-

Como antecedente jurídico de todo sistema federal encontramos la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica promulgada en el año de 1787.

Para poder delimitar y determinar la naturaleza jurídica del Sistema Federal tendremos que observar y mencionar diversas teorías.

En primer término encontramos la teoría sustentada por el maestro Tocqueville quien al viajar a los Estados Unidos de Norteamérica encuentra un sistema totalmente diferente al de su patria natal, Francia.

Tocqueville observa que existen una serie de Estados Federados dotados de soberanía, pero además otro Estado Soberano llamado Federación dotado de una supremacía.

Al encontrarse con esto, Tocqueville opina lo siguiente:

"...existían dos gobiernos completamente separados y casi independientes".(28)

En virtud de lo anterior determina que la so-

28.- JORGE CARPIZO: La Constitución Mexicana de 1917; 4 ed., Editorial Melo, S.A., México, 1980, p.232.

geranía se encuentra por ende dividida, esto es, por una parte correspondía a la Federación y por la otra a las Entidades Federativas.

El problema fundamental que se presenta y en donde vemos la gran contribución del maestro Tocqueville es al determinar la competencia de cada una de estas partes, esto es, de la Federación y de las Entidades Federativas.

Para solucionar dicho cuestionamiento, Tocqueville divide en tres posibles campos la competencia de los mismos, para con ello obtener la solución más viable, esta división es la siguiente:

a) Enumerar en forma enunciativa las competencias tanto de la Federación como las de las Entidades Federativas.

El problema que podría surgir con esta acción sería que al surgir una necesidad no contemplada dentro de las enunciadas para cada una, no existiría quien solucionara el conflicto.

b) La segunda opción es la de enunciar en forma limitativa la competencia de las Entidades Federativas, dejando las demás cuestiones a la Federación.

El problema que observamos en esta opción sería más que nada de tipo práctico, ya que los Estados no apoyarían de la misma manera a la Federación en virtud de que se verían limitados en sus facultades.

c) La tercera opción se refiere a señalar a la Federación sus atribuciones, dejando las demás a los Estados, en virtud de que ellos son los titulares originarios del poder.

En virtud de que esta tercera solución no presentaba problema singular o práctico para su ejecución fue el adoptado por la propia Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, misma que fue aceptada como tesis del maestro Tocqueville.

Surge posteriormente la problemática de determinar cuál de los dos, Federación o Estados tenía Soberanía, o en su caso si ambos están dotados de ella.

La dificultad estriba en que si la Federación es soberana, ya no puede considerarse a las Entidades Federativas como soberanas, ya que existe una dependencia del uno al otro.

En virtud de lo anterior, llega a darse el caso que se niega la calidad de Estado a las Entidades Federati-

vas, tal y como opina el Maestro Jellinek, quien nos manifiesta lo siguiente:

"... el Estado Federal es el único soberano, pero los miembros de la unión sí son Estados porque poseen Derecho de Dominación y en ciertos límites poseen libertad de acción". (29)

En sí Jellinek considera que el Estado Federal es el soberano pero sí le dá existencia a las Entidades Federales como Estados, ya que existen en razón del propio poder federal.

Continuando con el proceso ya establecido señalaremos otra teoría sustentada por Wilson, ex-presidente norteamericano, quien explica que al crearse el Estado Federal se deseaba que este no fuera un ente poderoso, sino que al contrario dejara el camino libre para que los Estados fueran totalmente autónomos.

El cambio surgió por propia necesidad de los Estados particulares, quienes debido a los grandes cambios del progreso buscaron la unidad, siendo esta la base de la teoría de Wilson.

La unidad de la Nación creó un vínculo especial de solidaridad, por lo que se empezó a considerar a la Federación y a los Estados como dos partes de un gobierno.

La aportación que nos dá el expresidente norteamericano Wilson, es básicamente la de determinar que el Estado es uno y nunca está dividido, siendo el gobierno lo que se delimita en diversas competencias.

Existe asimismo otra teoría sustentada por el Maestro Jean Dabin, quien nos habla de una descentralización del Estado Federal. Al descentralizarse ciertos órganos y elementos con el carácter del Poder Público, estos ayudan al Estado a realizar ciertas funciones que el mismo no podría cumplir en una forma adecuada y mucho menos económica.

El Gran Jurista y Maestro Hans Kelsen nos habla de la descentralización del Estado, considerándola en tres esferas básicas:

- a).- La Constitución, donde se establece un orden y norma total.
- b).- El Orden Jurídico Federal.
- c).- El Orden Jurídico Estatal.

Razón por la que no existe una subordinación de las Entidades Federativas al Estado Federal o viceversa, sino una simple coordinación en donde ambas existen o nacen gracias a la Constitución General.

Punto importante que tendremos como conclusión es que se determina en varios aspectos las diversas competencias, entre las cuales encontramos una de relieve para nuestro estudio, que es la facultad tributaria que los Estados tienen para imponer contribuciones, para con ello satisfacer sus propias necesidades.

Consideramos que una vez analizado el desarrollo de estas teorías se puede concluir, conforme a lo mencionado por el Maestro Carpizo, que las características de un Estado Federal en relación a las Entidades Federativas son:

- 1.- La Constitución.
- 2.- Dos Organos, Federación y Entidades Federativas (Mismas que no se subordinan entre sí, sino que coordinan) .
- 3.- La Autonomía de cada una.
- 4.- La Facultad de las Entidades para crear sus leyes no contraviniendo a la Constitución.
- 5.- Cada órgano tiene sus propios funcionarios independientes.
- 6.- De igual forma, estan dotadas del poder tributario para con ello satisfacer sus propias necesidades.
- 7.- Las Entidades Federativas intervendrán en las Reformas Constitucionales.

Una vez abarcadas las diferentes doctrinas existentes, consideramos oportuno mencionar que nuestro sistema mexicano opta por la teoría de Tocqueville, en la que se establece una doble soberanía, del Estado Federal y de las Entidades Federativas de conformidad a lo señalado por el artículo 40 Constitucional, nuestra nación establece como soberano, única y exclusivamente al Estado Federal, sin dotar de dicha soberanía a las Entidades Federativas.

El problema que encontramos es la contradicción existente entre el artículo 40, con los artículos 39 y 41 Constitucionales, donde claramente se establece que la Soberanía reside en el pueblo y se ejerce por medio de los poderes de la Unión y de las Entidades Federativas. Pensamos que estos dos últimos preceptos son los ideales que se buscan en nuestro sistema, pero al ponerlos en la práctica surge el choque con lo establecido por el artículo 40 Constitucional respecto a la soberanía.

4.3 Antecedentes del Sistema Federal Mexicano.

Para poder determinar en forma clara y precisa cuáles son los antecedentes reales de nuestro Sistema Federal, debemos primeramente establecer cómo surge este tipo de sistema en general.

Etimológicamente, como lo menciona el Maestro Burgos, la palabra Federación presupone lo siguiente:

"... alianza o pacto de unión que proviene del vocablo latino foedus. Foederare que equivale a unir, a -- ligar o componer..." (30)

Ahora bien, existen en el campo jurídico tres etapas básicas para poder hablar del nacimiento de un Sistema Federal que son a saber:

- 1.- Dos o más Entidades o Estados separados.
- 2.- Independencia propia de cada Estado o Entidad antes de unirse.
- 3.- La creación de una sola y nueva Entidad diferente, derivada de la alianza.

Es así como los Estados Independientes se unen formando una alianza y con ello un Estado Único y nuevo.

Es esta la forma o por la cual nació el Sistema Federal en los Estados Unidos de Norteamérica.

Sobre nuestro sistema Federal Mexicano existen diversas opiniones al respecto, unas que abarcan la idea de una simple y llana imitación del Sistema Norteamericano, misma que consideramos que es la correcta y congruente de conformidad al desarrollo de los acontecimientos históricos y a nuestra vida poli-

30.- IGNACIO BURGO: Derecho Constitucional Mexicano; 4 ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1982 p.377.

tica; y otras que establecen que nuestro sistema nació o surgió netamente por el propio desarrollo mexicano, o sea, que es una creación surgida de nuestro país, y que en ningún momento se copió prototipos o esquemas extranjeros. Esta segunda opinión tiene su base estructural en la figura de las Diputaciones Provinciales, creadas en la Constitución de Cádiz en 1812.

En efecto consideramos que es errónea la idea de que en nuestra forma federalista haya surgido por propios antecedentes, ya que cuando está surgio por primera vez como tal y a través del transcurso de los años, hemos vivido en la práctica un verdadero centralismo, mismo que en ocasiones ha sido rígido y en otras flexible, ocultado en ocasiones y en otras abiertamente. Corrobora nuestra forma de pensar la opinión de J. Lloyd Meham que a la letra establece lo siguiente:

"... el federalismo jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible que la Nación Mexicana ahora y siempre ha sido Federal tan solo en la teoría; actualmente y siempre ha sido centralista."(31)

No consideramos que nuestro sistema haya surgido por antecedentes propios, ya que nos se dan las premisas por las que nace cualquier Sistema Federal, mismas que ya señalamos .

Las diputaciones provinciales que existían en esa época no eran independientes, sino que estaban ligadas y ata-

31.- FELIPE TENA RAMÍREZ: Derecho Constitucional Mexicano: 16 ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1978, p.119.

das en cierta medida con España, cierto es que el jefe Político de cada provincia estaba dotado de una autoridad necesaria para gobernar, con la obligación de rendir cuentas a las Cortes Españolas, así como también es verdadero que con este sistema se eliminaba la figura de Virrey, pero no se puede hablar de una verdadera independencia. De igual forma es importante tomar en consideración que cada diputación provincial estaba ligada con las demás, o sea, existía desde su origen el hecho de una unión, por lo que no se puede hablar en sí de un Sistema Federal.

Otra gran diferencia es que estas provincias buscaban en cierta manera independizarse una de otra, dñaligarse, ser totalmente autónomas. Por lo que no se dá el presupuesto para la creación de un Sistema Federal verdadero desde sus orígenes.

En los años de 1820 a 1823, en cuando existía cierta posibilidad para el surgimiento de un Sistema Federal, pero a la caída de Iturbide surgen diversas ideologías al respecto, unas dirigidas hacia el centralismo y otras al federalismo apoyadas por los conservadores y liberales respectivamente.

Es en este momento cuando se inventa prácticamente en México el Sistema Federal por medio de una copia directa del Sistema Federal Norteamericano.

Se crea un sistema para después en base a él crear, erróneamente y a la inversa, a los Estados o Entidades, que se unirán para formar el Estado creado anteriormente. Existe una contradicción o inadecuación, ya que en el sistema norteamericano los Estados se unen y forman un Estado nuevo, creando el Sistema Federal.

Independientemente del origen de nuestro Sistema Federal, consideramos oportuno referirnos en forma breve a ciertos acontecimientos que delimitaron nuestro Sistema, entre los cuales destaca un documento de gran importancia elaborado por Prisciliano Sánchez, denominado el "Pacto Federal del Anáhuac", mismo que da las bases de nuestro Sistema Constitucional en junio de 1823, las cuales son:

"1) La Nación Anáhuac es la reunión de todas las provincias que forman un Estado General. 2) Las (provincias) que actualmente se hayan con una población de 200,000 personas arriba serán Estados soberanos e independientes - para todo lo relativo a su gobierno interno, 3) (Que) -- será popular, representativo y federado".(32)

Posteriormente y a partir de enero de 1824, por medio del "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana" se adopta el Sistema Federal, existiendo Estados independientes en su régimen y administración interna, teniendo como consecuencia que en la Constitución de 1824 se adopta el Sistema Federal.

Los cambios surgieron posteriormente con San-

tana quien pasó a un régimen centralista, pero viéndose obligado y forzado, retorno al sistema de gobierno federal. A partir de dichos cambios y en las constituciones de 1857 y 1917 se establece el Sistema Federal teóricamente, ya que como mencionamos anteriormente, en la práctica existe un centralismo, en ocasiones rígido y en otras flexible, prueba de ello son las elecciones actuales para gobernadores, senadores y diputados.

Por último es importante recalcar que en el Sistema Norteamericano existían varios Estados soberanos que por medio de un acta que crearon , formaron un estado general bajo el Sistema Federal; en nuestro país debido a diversos conflictos y diversas situaciones que ya hemos mencionado, un grupo de personas individualmente elaboraron un acta que creaba las Entidades Federativas de las cuales estaba formado el Estado General ya existente. Es pues como nuestro sistema es una copia del Sistema Federal Norteamericano, pero sin tener los mismos orígenes por lo que su desarrollo y desenvolvimiento en ocasiones es dudoso y escabroso.

4.4. Distribución de Competencias entre Entidades Federativas y el Estado Federal.

Para poder determinar en forma clara la dis-

tribución de las competencias entre las Entidades Federativas y la Federación debemos partir de un punto básico general, que es el expresado y expuesto por nuestra propia Constitución.

En efecto, nuestra carta magna en su artículo 124 establece:

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios - federales se entienden reservadas a los Estados."(33)

Se observa a primera vista que lo establecido por el artículo que antecede no deja lugar a duda alguna, por lo que se debe comprender fácil y ampliamente su contenido y alcance; pero en la realidad sucede lo contrario, ya que la distribución de competencias se ha prestado siempre a una serie de confusiones.

Los problemas surgen básicamente en las facultades que se señalan expresamente en la propia Constitución y la forma práctica y real del sistema de llevar a cabo nuestro federalismo, situación que ya hemos expuesto con anterioridad.

El sistema adoptado para fijar la competencia de facultades es también imitado al de los Estados Unidos de Norteamérica, a diferencia del Sistema Canadiense; se adopta el régimen de que las Entidades Federativas delegan en parte ciertas facultades de la Federación y no que la Federación delega a las Entidades

33.- ART. 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; op. cit., p.139.

dichas facultades.

Lo anterior se dá en virtud de que como quedó establecido en el Sistema Norteamericano, diversos Estados soberanos se unieron y otorgaron una parte de su soberanía para formar un Estado General, delegando las facultades que originalmente tenían a la Federación en ciertas materias, siendo esto contrario en el Sistema Canadiense, donde un país único y soberano, delega dichas facultades a varias entidades que lo conforman.

En México al tratar de unir lo que se estaba desmembrando se toma como tipo al Sistema Americano, mismo que necesariamente ha sido objeto de diversos cambios para con ello poderlo aplicar hasta cierto punto adecuadamente a la situación actual de nuestro país.

Ahora bien tan es así que nuestro sistema Federal no se adopta a la realidad Mexicana, que ha sido necesario recurrir en diversas ocasiones a reformas a la Constitución mediante las cuales se otorgan a la Federación mayores facultades, siendo necesario la justificación de dichos cambios misma que se dá en la mayoría de las ocasiones a través de las facultades llamadas implícitas de la Federación.

Esto es, que en nuestro sistema de conformidad a lo establecido por el artículo 124 Constitucional se observa una

ESTA TENA RAMIREZ
SALIR DE LA BIBLIOTECA

rigidez en cuanto a las facultades que se otorgan expresamente al Estado, con la excepción que rompe con todas las limitaciones antes señaladas, contenida en el artículo 73 fracción XXX Constitucional, mediante la cual se faculta al Congreso para expedir todas las leyes que se requieran para hacer efectivas las demás facultades contenidas en el propio artículo señalado y todas aquellas concedidas por la propia Constitución a los Poderes de la Unión.

Con lo dispuesto en la fracción antes señalada se justifica erróneamente al Estado, para que legisle sobre materias en las que no tiene facultad alguna, siendo que dicha fracción se refiere única y exclusivamente a la facultad de legislar para hacer efectivo el cumplimiento de las primeras 29 fracciones del artículo 73 constitucional y no para crear nuevas facultades ni siquiera reformas Constitucionales lo que es peor aún.

El maestro Tena Ramírez al analizar las facultades implícitas, expone que para que exista una justificación de las mismas se requiere de tres requisitos, mismos que se señalan a continuación:

1. La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2. la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3. El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso - al poder que de ella necesita".(34)

Por lo que concluye el maestro Tena en que la facultad implícita no es autónoma y que la explícita no tendría razón de ser en su ejercicio sin la implícita, por último que el Poder Legislativo es quien otorga a los otros dos Poderes y asimismo dichas facultades.

4.3. Reglas Generales sobre las Facultades de las Entidades Federativas y del Estado.

Nuestra Constitución contiene diversas normas en virtud de las cuales se establecen las facultades de la Federación y sus prohibiciones, así como también hace el señalamiento a las Entidades Federativas.

Tanto el maestro Tena Ramirez como el maestro Ignacio Burgos, hacen referencia en sus textos a diversas clases de atribuciones derivadas de la propia Constitución, resumiéndolas de la siguiente forma:

- a) Facultades expresas del Congreso de la Unión.
- b) Facultades implícitas.
- c) Facultades concurrentes.

d) Facultades coincidentes.

e) Facultades coexistentes.

Ahora bien, observando el análisis que sobre el tema realiza el autor Jorge Carpizo, es de considerarse que su clasificación abarca los principios señalados por los maestros antes indicados y aumenta aún más su visión para con ello facilitar la comprensión de las facultades dotadas a las entidades federativas y al Estado. Esto no implica necesariamente que los conceptos vertidos por Tena Ramírez y Burgoa sean incompletos, sino que consideramos que para lograr un mayor entendimiento de las atribuciones establecidas en nuestra Carta Magna, el Maestro Carpizo realiza un estudio que cumple con uno de sus objetivos principales, facilitando el entendimiento y su estudio.

El Doctor Jorge Carpizo considera que la Constitución Mexicana establece las siguientes clases de competencias:

- 1) Facultades atribuidas a la Federación.
- 2) Facultades atribuidas a las Entidades Federativas.
- 3) Facultades prohibidas a la Federación.
- 4) Facultades prohibidas a las Entidades Federativas.
- 5) Facultades Coincidentes.
- 6) Facultades Coexistentes.
- 7) Facultades de Auxilio.
- 8) Facultades que emanan de la Jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación."(35)

Quizas se pueda considerar que después de analizar la presente clasificación se establezca que la misma es repetitiva en diversos incisos, pero consideramos como lo mencionamos anteriormente que gracias a la misma se puede lograr una comprensión mayor del tema.

Dentro de la primera atribución encontramos las que están expresamente señaladas por el artículo 73 de la Constitución. Consideramos que este artículo da los fundamentos básicos de la vida práctica del Congreso de la Unión, mediante el cual desarrolla legalmente sus actividades.

Como mencionamos anteriormente nuestro sistema consagra el pensamiento plasmado en el artículo 124 Constitucional al establecer que la Federación sólo puede ejercer las atribuciones que le estén expresamente otorgadas y que las no señaladas son de la exclusiva competencia de las entidades federativas, razón por la cual guarda una estrecha relación este precepto con el artículo 73 Constitucional en donde se establecen las facultades del Congreso de la Unión en una forma expresa.

Abarcando lo establecido por el artículo 73 Constitucional es importante hacer mención especial a las llamadas facultades implícitas, mismas que ya hemos analizado, consagradas en la última fracción del precepto legal de referencia.

Infinidad de autores consideran que esta última fracción del artículo 73, abre en su totalidad las puertas para que el Ejecutivo en una forma desmedida ejerza aún más su poder.

Consideramos que independientemente de la forma en que se ha desarrollado nuestro sistema y más aún el poder que ha adquirido el Ejecutivo, las facultades implícitas no son jurídicamente la llave que faculte al ejecutivo para realizar todo tipo de atribuciones, ya que las leyes que se expidan tienen que referirse necesariamente a las facultades mencionadas por el propio artículo. Más aún es de establecerse que algunos autores consideran que gracias a dicha última fracción se determina una forma de equilibrio a través del Congreso de la Unión, para disminuir en cierta medida el poder de hecho ejercido por el Ejecutivo. Al respecto nos permitimos transcribir el siguiente comentario:

"...Se ofrece la posibilidad de que el Congreso, en ejercicio de su condición de Poder Soberano, modere de alguna forma, al expedir las leyes reglamentarias, el exceso de atribuciones que en materia económica se dieron al ejecutivo, a fin de que con ello se observe el mayor apego al equilibrio que le dió la Constitución de 1917".(36)

Dentro del segundo tipo de facultades mencionadas en nuestra clasificación, encontramos básicamente las señaladas por el artículo 124 Constitucional al que ya hemos hecho alusión con anterioridad, en donde se faculta a las entidades fe-

36.- JAVIER MORENO PADILLA: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 ed., Editorial Trillas S.A. de C.V., México, 1983, p.74.

derativas a todo aquello que no esté expresamente otorgado a la Federación o prohibido a las primeras en la propia Carta Magna.

En cuanto al tercer punto, es aquí en donde quizás se puede considerar repetitivo o sin razón de ser el mismo, ya que la Federación sólo está facultada a lo expresado en la propia Constitución de conformidad a los artículos 73 y 124 Constitucionales, pero se dá el caso en que la Constitución prohíbe al Congreso interferir en ciertas materias, como el caso de la religión.

Ahora bien, en cuanto a las facultades prohibidas a las entidades Federativas, estas las encontramos plasmadas básicamente en los artículos 117 y 118 Constitucionales, el primero de ellos es una forma determinante ya que no deja posibilidad alguna a las entidades Federativas para realizar las facultades señaladas en el mismo, en el segundo de ellos, o sea el Artículo 118, se faculta a las entidades Federativas siempre y cuando tengan el consentimiento del Congreso de la Unión.

Las facultades Coincidentes son aquellas en las que tanto la Federación como los Estados pueden ejercitar su acción. En relación a esta facultad, en algunas ocasiones se presenta ampliamente sin restricción alguna para uno u otro, en otras en forma restringida, ya que una de ellas fijará las bases o el criterio y la otra ejercerá la facultad en la práctica, como lo es

en el caso de la impartición de la educación en México.

En relación a las facultades coexistentes, estas se refiere a aquellas facultades en que intervendrán ambas partes, es decir la Federación y las Entidades Federativas. Este caso se con relación a las vías de comunicación y la legislación sobre la salubridad en general. En relación a este tipo de facultades el Maestro Tena nos menciona:

"Estas facultades son a primera vista coincidentes por cuando corresponde a la Federación y a los Estados -- legislar simultáneamente en cada una de esas materias. Pero en realidad no son coincidentes porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los Estados".(37)

Las facultades de auxilio se refieren a aquellas que están otorgadas a una autoridad pero que en la propia Constitución queda establecida la facultad a la otra para que las auxilie. Un ejemplo característico de estas facultades lo localizamos en el Artículo 130 Constitucional que a la letra menciona en su primer párrafo :

"Artículo 130.-...Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina - externa la intervención que designen las leyes. Las - demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación".(38)

37.- F. TENA RAMÍREZ: op. cit., p.123.

38.- J. MORENO PADILLA: op. cit., p. 125.

El párrafo septimo establece:

"... las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de Ministros de los Cultos".
(39)

El mismo Artículo nos señala también:

"... para dedicar al Culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaria de Gobernación oyendo previamente al Gobierno del Estado".
(40)

Vemos pues como en este caso los Estados son simplemente auxiliares de la Federación, estando legalmente facultados para ello.

En cuanto al último punto señalado en nuestra clasificación, este se refiere básicamente a aquellas modificaciones que se dan a través de la jurisprudencia a las reglas establecidas en cuanto a las facultades que hemos mencionado.

El Lic. Ignacio Burgos divide para su estudio de otra manera las facultades que se otorgan tanto a la Federación como a las Entidades Federativas.

En primer término divide las facultades del

39.- Ibid.

40.- Ibid.

Congreso de la Unión como legislaturas locales regidas por la fracción VI del Artículo 73 Constitucional, de las facultades de la Federación.

En segundo término realiza una subdivisión en relación a la materia de la misma, clasificándolas de la siguiente forma:

- a) Competencia Tributaria.
- b) Competencia No Tributaria.
- c) Facultades en Relación a los Asentamientos Humanos.
- d) Facultades Legislativas de Auto-estructura (basada ésta iniciativa de la Ley Orgánica del propio Congreso de la Unión de 1977 para con ello establecer las formas y procedimientos de los propios diputados y de la Cámara misma).
- e) Facultades implícitas.
- f) Creación de las Entidades Paraestatales que se derivan básicamente de las facultades implícitas mismas que ya hemos analizado.

Es pues, del análisis que hemos realizado, como nuestra Constitución señala, como lo dijimos en un principio en

una forma breve las facultades expresas de la Federación dejando las demás a las Entidades Federativas, tomando en consideración tanto las prohibiciones a cada una de ellas como las demás características contenidas en la propia Carta Magna, por lo que una vez analizado todo ello vemos que no es tan sencillo comprenderlas tal y como lo expone el artículo 124 Constitucional, sino que es necesario un análisis del propio tema para con ello lograr ampliamente su entendimiento.

CAPITULO V

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

.CAPITULO V

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

5.1. Antecedentes Históricos.

El hombre desde sus inicios tuvo la necesidad de agruparse para con ello desarrollarse ampliamente en todos los aspectos.

En primer término surgió la figura del matriarcado, ya que era la Madre la base de la familia, sosteniendo esta al clan y a la tribu, y con ello integrando las llamadas "GENS".

En el matriarcado estaba prohibido el casamiento de mujeres y hombres de un mismo gen por lo que el matrimonio surgía de distintos gens con la peculiaridad de que tanto el hombre y la mujer vivían en cada uno de sus gens, razón por lo que la madre se instituyó como base de la familia.

Posteriormente al desarrollarse la tribu y en base a su crecimiento, surgió la necesidad de encargar la dirección del grupo a una persona con mayor experiencia y es esta etapa cuando surge la figura del patriarcado, siendo este el más anciano del grupo. Vemos en este punto una primera forma de gobierno

y surgimiento del Municipio Rural Primitivo.

El desarrollo municipal se detuvo cuando el patriarca se convirtió en un despota, quien acumulaba únicamente su riqueza personal, al respecto Federico Engles manifiesta lo siguiente:

"Se ha descubierto poco a poco que el municipio rural con posesión colectiva de la tierra era la forma primitiva de la sociedad desde las indias hasta Irlanda. Mientras el primitivo gobierno patrilocal no adopto la sucesión hereditaria, constituyo en efecto, el germen de municipalidades en el origen de la sociedad; pero el despotismo aplazo por muchos siglos la aparición del verdadero Municipio".(41)

5.1.1. El Municipio en Grecia.

Los helenos heredaron el germen municipal rural primitivo sin ser afectados por el despotismo que irrumpio el desarrollo de la mayoría de los pueblos.

En base al culto doméstico y a la figura del sacerdote de cada gen, los griegos conservaron en gran parte la unidad de la familia.

El sacerdote era el jefe y juez de cada familia y de cada gen.

41.- MOISES CONDA CANO: El Municipio, su evolución institucional; 1 ed., Imprenta Quilín Cavallieri, México, 1961, p.19.

Posteriormente con el crecimiento de cada gen se crearon los Patrias que viene siendo la agrupación de varias familias, lo que tuvo como consecuencia la creación de diversas tribus.

Con el transcurso de los acontecimientos surge la polis, conceptuada ya como una gran ciudad Griega.

Es importante señalar que en el concepto de la polis existen tres requisitos necesarios para que se de su existencia , que son:

- A) Libertad
- B) La Autarquía (autosuficiencia e independencia)
- C) Autonomía (para regirse).

En base a la Autonomía surge la división conceptuada o regida en base a la religión municipal de cada polis, tribu y patrias. Cada ciudad era completamente diferente en su religión, leyes y costumbres, por lo que se separaban una de otra, siendo con ello autónomas cada una de ellas.

Posteriormente y en virtud de las guerras y conquistas helenicas, los atenienses repartieron al pueblo en diversas demos o municipios, tal y como lo menciona el Maestro Ochoa

Campos a' señalar lo siguiente:

"... cuando hubo logrado la igualdad, quizo gobernarse por sí misma y la ciudad alcanzó un desarrollo precoz al aparecer el municipio urbano, como expresión primigenia de la democracia".(42)

La polis al quedar dividida en virtud de las conquistas ya señaladas, formó los demos.

La palabra demos se deriva de democracia, demos viene del griego pueblo y Kratos, autoridad, o sea democracia, gobierno del pueblo.

5.1.2. El Municipio Romano.-

Al igual que en Grecia, la figura del Municipio se desarrolla también en Italia, pero en una forma real y significativa. Algunos autores consideran acertadamente que los orígenes del verdadero Municipio se dan en Roma.

Roma tuvo como base inicial de su gobierno, la figura del Patriarcado, al irse desarrollando esta figura, surgen dos tipos de clases sociales, los patricios y los plebeyos entre los cuales existió una gran pugna.

Los patricios presionaron en diversas formas

42.- Ibid., p.45.

a los plebeyos, obligándolos a retirarse fuera de la ciudad, lo que posteriormente perjudicó a los patricios, ya que estos tuvieron que conceder a los plebeyos mayores derechos y la posibilidad de elegir a diversos magistrados de la Tribuna Plebis.

Esta institución de la Tribuna Plebis, significó la alianza entre las dos clases sociales existentes y se consagró al otorgar los mismos derechos a cada uno de ellos.

Posteriormente en base a la tribuna, surgieron las leyes de las Doce Tablas, misma que adquirió un carácter municipal, al regular las relaciones de vecindad, tala de arboles que limitan terrenos, recolección de frutos, curso de las aguas, etc.

Con el transcurso del tiempo vemos que tanto con la figura del pretor y la de los ediles, se consolida la base municipal en Roma.

Móvese Ochos Casos al comentar sobre el municipio y referirlo a sus orígenes, manifiesta:

"... municipio viene del latín municipium y significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se complementa como institución. Por ello, el municipio romano, surge como fórmula política en que se equilibra la autonomía local y las relaciones de dependencia frente al Estado".(43)

La institución del municipio en Roma contiene diferentes características que lo destacan de otros y asimismo lo hacen diferente, razón por la cual las mencionaremos a continuación:

Moises Ocha señala en primer término las clases de Municipios en Roma, estableciendo lo siguiente:

"Clases de Municipios en Roma:

- a) Con derecho completo *optimo jure*
- b) Parte de derecho *civita Commercium, connubium sine suffragio*.
- c) Con derechos a conservar su legislación.
- d) Aquellos que adoptan la legislación de Roma *Fundifacti* ".(44)

Por otra parte los elementos del Municipio Romano son básicamente:

- a) Territorio.
- b) Pueblo.
- c) Curia o cuerpo deliberante con sus magistrados.

Las curias estaban constituidas por los siguientes funcionarios y órganos:

- a) Los diunvicos (órgano ejecutivo colegiado con facultades legislativas y judiciales).
- b) Los ediles funcionarios de policía para cuidar la seguridad, higiene y costumbres.
- c) El curator encargado de velar por los intereses fiscales.
- d) El defensor civitatis, con funciones de supervisor de la inversión de las rentas y defensor de los contribuyentes". (45)

Las características del Municipio Romano las podemos determinar en los siguientes puntos:

- a) Esencialmente Urbano.
- b) Poseer doble personalidad:
 - I.- Pública.
 - II.- Persona Jurídica.
- c) Ser democrático.
- d) Ser Autónomo.

Teodor Maunsen nos explica que los orígenes del municipio se dieron en el derecho público, al ordenar sus relaciones con los particulares. O sea., el derecho de la ciudad dentro del Estado.

Cicerón afirma sobre el municipio en Roma lo siguiente:

"... que el Municipio era en Roma una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana". (46)

45.- Ibid., p.66.

46.- I. BURTON: op. cit., p.850.

El Maestro Burgoa al realizar un estudio etimológico de la palabra, considera que la misma no se refiere al concepto deseado, ya que la palabra proviene de la conjunción "MUVS" oficio y Capere Tomar.

En Roma el calificativo de municipio se destinaba a aquellas ciudades conquistadas e incorporadas al Estado convirtiéndose a los habitantes en romanos por dicho motivo, pero conservando cierta libertad interior, derivada del derecho de elegir a sus magistrados, todo ello como lo hemos detallado con anterioridad en este punto.

El mencionado municipio conserva también, la administración de su negociación en general dentro de los propios límites jurídicos establecidos por las leyes.

Posteriormente al desarrollarse aún más el municipio en Roma, con Julio Cesar, se emite la Lex-Municipalis misma que estructuro las bases de la política y administración.

5.1.3. El Municipio en España.

El gran poderío de los romanos, aunado con la influencia transmitida por estos a todos los pueblos, fué una de

las causas por las cuales las instituciones romanas se trasladaron asimismo a la península Iberica.

Al principio existio gran resistencia para aceptarlas, pero posteriormente se logro el objetivo. En el caso concreto del Municipio, los romanos tuvieron que conceder los máximos privilegios, debido a la gran resistencia presentada. Fué con estas bases con las que se desarrollo en sus inicios el Municipio en España.

Existe una fórmula que fué utilizada por las autoridades municipales de Aragon, frente al rey de España, que destaca la fuerza y soberanía municipal que existia. Esta fórmula era expresada por los aragoneses al rey y a la letra menciona:

"Nosotros que somos tanto como vos y que juntos valemos más que vos, os hacemos rey, con tal de que guardéis - nuestro fuero y libertades y si no, no".(47)

Vemos pues como las bases del municipio en España son bastante fuertes, pero tanto la mencionada formula como el propio sistema decayo con la fusión de los cuatro reinos y al crearse la monarquía absoluta con Carlos V de Alemania y I de España.

Al surgir el sistema feudal en Europa se reemplaza la idea romana del Estado, ya que todas las partes que inte-

47.- FERNANDO LANZ CARDENAS: La Coordinación Fiscal y sus Reformas ; Conf. Febrero 1982.

grahan una polin dejaron de ser soberanas, siendo que el único soberano era el Señor Feudal.

Es en este momento cuando se destaca ampliamente el papel del gremio en la vida del propio municipio. En efecto, el gremio empieza a adquirir fuerza y a dismantelar a los Señores Feudales, iniciando en primer término en el aspecto de las contribuciones.

Poco a poco fueron adquiriendo fuerza los gremios hasta conquistar cierta independencia de los Señores Feudales.

Vemos como surge en España un municipio fuerte y verdadero. Primeramente los Reyes con el objeto de atraer gente y desarrollar la región, conceden franquicias y privilegios que forman el Fuero Municipal (ley que regula la vida de cada localidad).

Es pues que en el municipio español surge una gran independencia política, económica y social. La asamblea de vecinos elegía al juez y a los alcaldes, asimismo surgió el Concilio y de este el Concejo Municipal.

Cada concejo tenía sus propias leyes y magistrados.

Al transcurrir el tiempo, la centralización y el aumento del poder real acaba, poco a poco con la autonomía municipal. Es pues como va desapareciendo la figura del municipio en aquellos tiempos, ya que se le resta inexplicablemente de fuerza y valor, tanto al propio sistema como a las personas que eran elegidas como funcionarios municipales.

Fue mediante la figura de los corregidores (alcaldes) como se inicio en España el decaimiento del municipio. Los reyes Catolicos impulsaron al maximo el florecimiento del municipio , pero al nacer la alianza, que ya citamos, entre la corona y la nobleza se inicia la centralización del Estado.

5.2. El Municipio en México.-

5.2.1. Los orígenes en el México Primitivo.-

Es indudable que en el México antiguo existieron en sus orígenes diversas formas de conglomerado humano, mismas que en base a su forma de vida y sistema político, económico y social se equipararon a la idea de un municipio.

Efectivamente, vemos como los Nahuas al ir desarrollandose en el aspecto organizacional, pasan de los concep-

tos de clan a tribus, o sea, de las "casas redondas" a las "casas grandes" siendo estas últimas pueblos o ciudades.

Destaca ampliamente en México el pueblo de los Mexicas el cual estaba dirigido por un jefe o cacique, existiendo asimismo una fuerza equilibradora que era denominada el Senado Deliberante.

Los Aztecas una vez establecidos, erigieron un modelo de sistema político-jurídico muy amplio, con un gran desarrollo en el aspecto municipal.

En la ciudad de Tenochtitlan existían las siguientes clases sociales:

- a.-Sacerdotes.
- b.-Guerreros.
- c.-El pueblo.
- d.-Eslavos.(considerados como mercancías; eran los prisioneros extranjeros y los llamados mayehues que formaban parte de la propiedad de la tierra).

Se creó la figura de un funcionario denominado el Cihuacoatl quien tenía atribuciones judiciales y administrativas. Este funcionario era la máxima autoridad en el aspecto administrativo cuando el Rey se ausentaba para ir a la guerra, encargándose asimismo de la hacienda pública.

Se destaca su organización judicial , la existencia de cuatro jueces de primera instancia, en los recursos de apelación existentes, en los casos criminales o de negocios civiles importantes o graves.

Al arraigarse como centro de Imperio la ciudad de Tenochtitlan en México, fueron surgiendo a su alrededor diversos barrios denominados calpullis.

El calpulli era en si un clan, el cual era identificado con el municipio primitivo.

En base a la vida familiar existente en cada calpulli, se determino su propia forma de gobierno, basandose en la alianza existente y regularandose el mismo a traves de un Concejo.

Se observa que dentro del sistema del Concejo existen diversos funcionarios que son equiparables a los encargados de un municipio.

Es así como el alcalde era el encargado de la administración, al cual se le denominaba techcaoch; el jefe militar era el tecuhtli; los recaudadores de tributos eran los calpizques; los tequitlatos se dedicaban a dirigir el trabajo comunal; por último los que ejercían las funciones de policia eran los cen-

teclapix, quienes eran elegidos por los vecinos que formaban el calpulli.

5.2.2. El Primer Municipio en el Continente Americano. La Villa Rica de Veracruz.

Cristobal Colon al realizar su segundo viaje, fundo la primera ciudad denominada la Isabela, en la isla la Española, hoy República Dominicana, el 27 de noviembre de 1493.

El primer municipio creado en el continente americano fué fundado por Hernan Cortez, el 22 de abril de 1519, recibiendo el nombre de La Villa Rica de Veracruz.

"Al fundarse este municipio se designaron 2 alcaldes ordinarios, 4 regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, 2 maestros con el cargo de aferez del real, un escribano y un justicia mayor, los municipios en la nueva españa se caracterizaron por ser sumamente centralistas y con severas medidas de fiscalización".(48)

Posteriormente Hernan Cortez funda el segundo municipio en la Nueva España, ubicado en la ciudad de México, todo ello después del triunfo sobre los Aztecas y la toma de la Ciudad.

En sus inicios la forma de llevar a la práctica el municipio en la Nueva España era adecuada y digna de men-

48.- M. OJEA: op. cit., p.134.

cionarse.

Se respeta ampliamente el regimen municipal indigena, tal y como se menciona en la cédula emitida por Carlos V en el mes de agosto de 1555 la cuál establece:

"Las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de los indios fueron respetados por el sistema jurídico-político con que se organizaban las tierras descubiertas y descubribles".(49)

La organización del municipio en la Nueva España se basó en el sistema hispano pero con ciertas variaciones de acuerdo con las circunstancias existentes. Se observa, de tal forma que el órgano gubernativo era el ayuntamiento ó cabildo siendo los responsables de este los corregidores ó alcaldes mayores cuyas funciones eran las de resolver conflictos en materia civil y criminal, así como fijar los precios de los comestibles y bebidas.

Los regidores tenían atribuciones de policia y abasto, así como la intervención en las obras públicas, revisión de cárceles, etc.

El alferrez real era el sustituto del alcalde ordinario, por lo que su jerarquía era mayor a la de los regidores.

49.- I. BACDA: op. cit., p.856.

El procurador defendía a las ciudades, villas y poblaciones ante el consejo y los tribunales, asimismo presenciaba el reparto de tierras y solares.

El fiel ejecutor participaba en todo lo referente a la policía, al abasto de la ciudad.

El alguacil mayor, tenía la función de ejecutar autos y mandamientos del gobernador y de los alcaldes, siendo que su función principal era la persecución de los delitos.

El escribano quien llevaba el libro de actas y acuerdos, se obligaba a guardar en secreto los acuerdos tomados por el ayuntamiento.

Los funcionarios que daban fé de los actos en los que intervenían se llamaban corregidores de lonja.

La base del ayuntamiento estaba integrada por los siguientes miembros:

- A) Gobernador
- B) Alcalde Ordinario
- C) Regidores
- D) Oficiales Reales
- E) El Alférez Real

F) El Alguacil

El consejo municipal estaba dotado de varias atribuciones, entre las cuales sobresale en forma importante para nuestro estudio la función legislativa, ya que el ayuntamiento tenía la amplia facultad de expedir diversas disposiciones y acuerdos de observancia general.

Es pues que el ayuntamiento estaba dotado de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, con lo que se logro un desarrollo democratico sin estatizarse en forma alguna.

Posteriormente al entrar España en una decadencia, se malforma toda la figura del municipio, al grado de que el cargo de Regidor ya no se obtenía por elecciones, sino que era enajenado al mejor postor.

Gran efecto tuvo en México la breve vigencia de la Constitución de Cadiz, ya que gracias a ella se logro resurgir a la Institución del Municipio, ya que esta abarco tres puntos importantes, que son:

- 1.- Elección popular directa.
- 2.- No reelección de funcionarios.
- 3.- Renovación anual.

5.2.3. Desarrollo del Municipio a traves de los años. Diversas

Constituciones.

Con las modificaciones a diversas disposiciones legales, en la Constitución Federal de 1824, el municipio decae e incluso corrió el riesgo de desaparecer. Únicamente era mencionado en algunas leyes fundamentales elaboradas por los seguidores de las corrientes federales.

El poder central adquirió fuerza abalanzadora, razón por la cual no se dislumbraba el renacimiento de nuestra Institución Municipal.

Posteriormente con la Constitución Centralista de 1836 quedó instituida un tipo de municipalidad derivada de distritos y partidos del territorio de cada departamento.

El territorio Nacional estaba dividido en departamentos y cada departamento en partido ó distritos. Surgió en base a este sistema el "Jefe Político" ó "Prefecto" que era la autoridad intermedia entre el Municipio y el gobierno del Estado, lo que fué contraproducente para el verdadero sistema Municipal, ya que con el surgimiento de este funcionario no existió la libertad municipal y cada jefe político abusaba en demasía de su puesto para su propio beneficio.

En 1856 en el Estatuto Organico Provisional

de la República Mexicana, se vuelve a mencionar nuevamente al municipio, pero sin asentar en el mismo su estructura, atribuciones, funcionamiento, etc., dejando por ello a voluntad de los gobernadores de cada Estado la implantación y organización de los municipios, así como la competencia de cada uno de ellos.

Posteriormente en la Constitución de 1857 el municipio es totalmente ignorado y los pueblos eran gobernados por el Jefe Político que a su vez era dirigido y apoyado ampliamente en esa época por Porfirio Díaz, durante su largo gobierno.

Ochoa Campos, citado por Burgos menciona:

- "El régimen de Díaz ahogo la vida municipal ya que el jefe político representaba:
- a) Autoridad intermedia entre el gobierno de los Estados y el Ayuntamiento.
 - b) Estaban sujetos a la voluntad de los gobernadores.
 - c) Centralizaban la vida municipal.
 - d) El sistema era de distritos, con cabezas de distrito que controlaban a los ayuntamientos de sus circuncripción".(50)

Al transcurrir el tiempo vemos como el sistema del municipio libre va adquiriendo nuevamente fuerza, a tal grado que con Venustiano Carranza y el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 se busca estructurarlo y desconocer al gobierno de Victoriano Huerta, dándole mayor vigor esta medida.

Lo anterior culminó con la Constitución de 1917, en la que se consagró para un futuro, como forma primaria de gobierno y como característica fundamental, la libertad municipal.

Con Carranza se emitió en 1914 la ley del Municipio Libre, cuyo ordenamiento fué institucionalizado en nuestra Carta Magna de 1917 en su artículo 115, mismo que establece que los Estados se deben organizar en forma interna, teniendo como unidad política y administrativa al Municipio Libre.

CAPITULO VI

BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

CAPITULO VI

BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

6.1. Antecedentes Constitucionales del Municipio.

El artículo 115 Constitucional es el fundamento legal básico en la actualidad del municipio en México.

El mencionado precepto legal establece que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros, los cuales adoptaran la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Antes de analizar los elementos y atribuciones del municipio, es importante conocer sus antecedentes así como los estudios, proyectos y cambios que se dieron para la regulación del mismo, en base a lo citado en el artículo 115 constitucional.

Como mencionamos en el capítulo quinto del presente trabajo, Venustiano Cerranza impulso el municipio en México, tal es el caso que una vez consolidado el poder y la unión del país, manifiesto que como requisito indispensable para satisfac-

cer las necesidades económicas, políticas y sociales del pueblo, era necesario cumplir con lo siguiente:

"El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como -- principio y enseñanza de tales prácticas democráticas".(51)

Apreciamos de las anteriores manifestaciones el gran apoyo que se le brindo a esta institución y la búsqueda del camino para lograr su amplio desarrollo.

Destacan diversas acciones tomadas por Carranza para apoyar al municipio, de las cuales resulta importante mencionar aquellas que en ocasiones determinaron la expropiación de uno o varios terrenos para la edificación de escuelas, mercados o cualquier otro servicio requerido por la comunidad.

Por otra parte vemos que en el Plan de Guadalupe y las reformas que este sufre, realizadas en Veracruz, se conforma la base del artículo 115 Constitucional.

Surgen diversas discusiones sobre la legalidad de las reformas al Plan de Guadalupe, ya que no se cumplieron con los requisitos establecidos en la Constitución, vigente en esa época. Lo importante en esos momentos era que no transcurriera mas el tiempo, ya que el hecho de convocar al Congreso y cumplir con

51.- MOISES OCHOA C.: La Reforma Municipal; 3 ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1979, p. 318.

los requisitos constitucionales, impediría en gran medida el cambio hacia el Municipio Libre, sin que por ello se justifique la violación constitucional cometida.

En 1916 el Congreso Constituyente analizó el proyecto del multicitado artículo 115, sin existir observación alguna en lo referente a la fracción I, pero surgió una gran controversia y debate en cuanto al contenido de la fracción II.

El punto controvertido al analizar la fracción II, lo fué la libertad hacendaria, elemento indispensable en la lucha por la superación y el desarrollo de cada municipio. Es púes como en esa fecha se pone el dedo sobre la llaga, respecto al problema fundamental del municipio.

Ese momento fué decisivo para el futuro municipal de nuestro país. en efecto aquellos hombres tenían que decidir si el municipio formaba parte de un capítulo muerto en la Constitución, o por lo contrario el mismo representaría la fuerza necesaria para desarrollar ampliamente el futuro de la nación.

Cabe señalar, desde nuestro punto de vista, que no es posible hablar de la libertad política del municipio sin la existencia de la libertad económica del mismo.

Es indispensable la una con la otra para con ello lograr el objetivo trazado.

Las discusiones sobre la tan sonada fracción II del artículo 115 Constitucional fuerón variables y agobiantes. unos la atacaban argumentando que el municipio al cobrar todas las contribuciones se sublevaría económicamente del Estado y argumentaban de igual forma que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía por que resolver las controversias surgidas entre los municipios y los estados.

Otros Constituyentes defendían lo preceptuado en la fracción II, al señalar que por economía solo uno debía de recaudar, recayendo dicha facultad en el municipio y este a su vez participaría en favor de los estados los ingresos que le correspondieren.

Asimismo indicaban dentro de esta idea que era beneficioso la existencia de inspectores por parte de los estados, ya que estos vigilarían el cumplimiento de lo marcado en la ley.

Por lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, manifestaban que esta debería de resolver sobre los conflictos entre los municipios y los estados, en virtud de que la misma es un tercero ajeno al problema y por ende imparcial, y no como se proponía de que los Congresos locales resolvieran dichas dificultades.

Esta última apreciación resulta del todo atinada, ya que los congresos locales se inclinarían en una forma parcial a favor de las entidades correspondientes.

Otros legisladores votaban por la postura de establecer en forma independiente una oficina recaudadora del estado y otra del municipio.

Al respecto el Constituyente Cándido Avilés, manifestó en el debate del 24 de enero de 1917 lo siguiente:

"En Sinaloa, desde el año de 1909, un grupo de ciudadanos hemos estado combatiendo en pro de la libertad municipal en la tribuna, en la prensa y con las armas en la mano".(52)

Vemos pues el gran entusiasmo y apoyo que deseaba darse por un grupo considerable a la libertad municipal.

Consideramos asimismo que si en aquellos momentos se hubiere tomado la decisión de otorgar una plena y total libertad hacendaria del municipio, este se hubiere desarrollado en todos sus aspectos, evitando burocracia, corrupción, centralización y estancamiento en las decisiones y metas a buscar del mismo, aspectos que se han convertido en grandes problemas actuales del municipio.

En la segunda sesión de la Comisión Constituyente, influyeron diversos aspectos para acelerar la toma de decisión en lo que respecta a las facultades del municipio. El tiempo y de igual forma el cansancio de los Constituyentes fueron elementos que tomaron un valor importante.

En la madrugada del 31 de enero de 1917 los Constituyentes estaban decididos a dar solución y reglamentación al futuro del municipio en México, tomando en consideración siempre la libertad del mismo.

El Constituyente Gerzayn Ugarte realiza la siguiente propuesta respecto de la tan discutida fracción II del artículo 115 Constitucional:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán lo suficientes para atender sus necesidades".(53)

Argumenta el Constituyente Ugarte al exponer su propuesta, que no es posible otorgar de todas las facultades al municipio, ya que se estaría concediéndole el derecho de legislar, situación que no es posible. Por otra parte, argumenta que los municipios deben de acatar las leyes de las legislaturas locales. Esta última propuesta fué votada y aceptada por la mayoría.

Independientemente de lo anterior, observamos que todas y cada una de las ideas aportadas por los constituyentes son validas, destacando que la última decisión tomada, ha sido y es a la fecha la base fundamental de la vida económica municipal.

Aceptamos que no se puede hablar de libertad municipal, si no se tiene libertad económica. Ahora bien en la fracción II del artículo 115 Constitucional se otorgo esa libertad económica en virtud de que el municipio tiene la potestad para administrar su hacienda.

Anticipamos que dicha libertad ha quedado cortada o limitada por nuestro sistema, pero de igual forma nos percatamos que al existir la posibilidad de un conflicto de intereses entre el municipio y la entidad federativa correspondiente, resulta del todo inconveniente que se otorgue la facultad de decidir a una de las partes.

Cada municipio conoce sus necesidades y problemas, asimismo conoce los recursos disponibles para afrontar esas necesidades y esos problemas.

Como lo mencionamos en parrafos anteriores la dificultad surge en la práctica, al aparecer este sistema que literal y jurídicamente puede funcionar denominandose federalista y

basandose en un centralismo disfrazado.

México tuvo y en la actualidad tiene grandes problemas por los que no ha sido posible el funcionamiento adecuado del municipio. No existen elementos para que el municipio obtenga lo necesario para atender a sus necesidades, todo ello apesar de que las constituciones locales facultan a los cabildos para presentar su planes a los estados y lograr las metas deseadas.

La federación y los estados han centralizado en su ambito, en una forma sorprendente la gran mayoría de los ingresos , encauzando el desarrollo nacional en áreas y conceptos que no benefician al municipio en forma directa, asimismo se limito el campo de acción de los ayuntamientos, siendo que debería de aumentarse este campo y los ingresos correspondientes.

Es así como año tras año en porcentaje se habian visto disminuidos los ingresos de los municipios en relación con la federación y los estados.

El país ha desarrollado su industria, comercio y agricultura, creando nuevos conceptos no conocidos con anterioridad. El municipio no avanso con el progreso, sino que por lo contrario se estanco.

Es por todo lo anterior que el municipio requiere de una inyección de fuerza, vitalizarlo, descentralizar la actividad económica y política del país, otorgando mayor participación a la base de la organización política y administrativa de cada estado.

El objetivo buscado es que el municipio genere por sí solo los recursos que requiere, evitando que los estados o la federación le proporcionen una cantidad determinada para su subsistencia. Se requiere que cada municipio se fortalezca y genere riqueza en beneficio y crecimiento de los estados y de la nación. Se busca que el municipio sea tal y como lo pretendieron los constituyentes de 1917, la base de nuestra Nación.

Como ya lo mencionamos al tomar la decisión en lo relativo a la fracción II del artículo 115 Constitucional, los legisladores marcaron en forma decidida el futuro de nuestro país, por desgracia la aplicación en la práctica de dicho precepto fué otra, motivo por el cual los logros no fueron los esperados.

6.2. Primeras Reformas a la Constitución en lo referente al Municipio Libre.

El artículo 115 Constitucional conservo durante mucho tiempo su estructura y forma general, sin sufrir re-

forma alguna.

No fué sino hasta 1928 cuando se llevó a cabo la primera reforma al citado artículo, pero la misma no se refería directamente a las disposiciones del municipio, sino que era la relativa a la integración de las legislaturas de los estados.

En Abril de 1933 por decreto presidencial se llevo a cabo una adición al precepto en estudio con el propósito de adecuarlo al triunfo revolucionario logrado, relativo a la no reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos para el período siguiente al de sus funciones.

Moises Casacho al analizar las primeras reformas al municipio, comenta acertadamente la falta de reglamentación del artículo 115 Constitucional a nivel general, situación con la que concordamos ya que el citado precepto al ser uno de los pilares del desarrollo de la población, requiere de una reglamentación amplia para que en base en él todos los municipios se adecuen en cuanto a su forma general y logren su propio desarrollo.

No es comprensible que otras materias de igual importancia tengan una reglamentación adecuada y el municipio se quede al margen de la misma, sin existir las bases, procedimientos, fórmulas en general para determinar su estructura y su campo de acción, tal y como actualmente existe en

materia agraria y en lo relativo a los derechos y obligaciones de los trabajadores.

La falta de una reglamentación general ha propiciado malos entendidos y falsas atribuciones en diversos niveles.

Tal es el caso que con anterioridad algunas constituciones locales facultaban erróneamente a los gobernadores para fiscalizar actos de los municipios; por otra parte se consideraba a los ejecutivos de los estados como superiores jerárquicos de los ayuntamientos; por último se otorgaban facultades al ejecutivo estatal para disolver los ayuntamientos en forma ilegal por lo que resulta necesaria una reglamentación adecuada del artículo 115 Constitucional.

En 1943 fue reformado el artículo 115 Constitucional en lo relativo al término de duración del cargo de los gobernadores de los estados.

Posteriormente en 1946 se reformo el artículo en comento con el objeto de darle a la mujer mayor participación, facultandola en la fracción I del citado artículo para votar y ser votada en las elecciones municipales.

Ahora bien en virtud de las reformas consti-

tucionales que otorgaron en términos generales a la mujer el derecho de votar y ser votada, se modificó de nueva cuenta la fracción I del artículo 115 Constitucional, suprimiendo el párrafo relativo al derecho de la mujer para votar y ser votada en las elecciones municipales, para evitar con ello repeticiones innecesarias en un mismo ordenamiento legal, todo ello en el mes de octubre de 1953.

En 1959 un grupo de legisladores intentaron llevar a cabo diversas reformas al artículo 115 Constitucional, destacando que las mismas buscaban una mayor participación y autonomía del municipio.

Los cambios que se buscaban introducir, los podemos sintetizar en los siguientes puntos:

- a) Uniformidad en el criterio legal en todo el país, apoyando la elección directa a nivel municipal.
- b) Limitar la creación de nuevos municipios.
- c) Buscar la fusión de municipios, cuando estos carezcan de recursos económicos.
- d) Autonomía política del municipio.
- e) La obligación del Presidente Municipal para presidir los organismos oficiales que se crean por disposición del gobierno federal o de los estados y que tuvieran relación directa con el propio municipio.

f) La posibilidad de asociación de dos ó mas municipios colindantes para la ejecución de obras o prestación de servicios públicos.

g) Mayor participación del municipio sobre el ingreso nacional que perciben los estados y la propia federación. Se buscaba eliminar los elementos legales y prácticos que habían impedido su desarrollo, tal y como inicialmente lo habían programado los constituyentes de 1917.

Sobresale en este punto en nuestra opinión, la serie de medidas prácticas que se dan para modificar a los municipios existentes desde su base misma, ya que se ataca el problema de los recursos económicos, la limitación para el nacimiento de más municipios, así como la fusión de los mismos y la distribución de todos y cada uno de los ingresos ya sean federales como estatales.

Desgraciadamente la iniciativa a que nos hemos hecho referencia no prosperó al someterse a su aprobación en la Cámara de Senadores.

En 1976 se llevarón a cabo reformas al artículo 115 Constitucional en lo referente a los asentamientos humanos y la participación del municipio en este tema, adicionándose las fracciones IV y V al propio artículo, mismas que a la letra establecían:

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

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apoyo a la Ley Federal de la Materia".(54)

De las anteriores adiciones se determina en un ejemplo típico del porque a nuestro juicio el municipio tiene un papel de vital importancia en lo relativo a desarrollo nacional y en este caso en particular a los asentamientos humanos.

6.3. Elementos y Circunstancias que Motivaron las Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional.

El municipio representa la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de

54.- ART. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 64 ed., Edición Porrúa S.A., México, 1979, p. 87.

los estados, razón por la cual es requisito indispensable para él mismo su plena libertad, independientemente de los vínculos de coordinación con los estados correspondientes.

En virtud de lo anterior sustentamos que es necesario armonizar en todo municipio la autonomía de la que esta dotado y su relación continua con el estado a que pertenece .

Resulta oportuno recordar de nueva cuenta la opinión de Don Heriberto Jara sobre el presente tema, quien atinadamente señalaba:

"No se concibe libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individualmente como colectivamente..."(55)

Es evidente que en el municipio no se requiere unicamente de una libertad política, sino que además resulta de igual importancia que se le dote de la libertad económica.

Tanto la libertad económica como la política del municipio son fundamentales para el desarrollo del mismo, sin ella éste se ve estado y sin posibilidades de avances.

Ahora bien la autonomía política y la económica del municipio quedaron plenamente integradas en el propio texto del artículo 115 Constitucional.

55.- ILEANA MAZARRIEGOS RAMOS: La Discusión del Proyecto de Decreto a las Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; en Revista Estudios Municipales; CNEM, México, I, No. 4, Jul-Ago 1985, p. 113.

Resulta evidente desde nuestro punto de vista que en la realidad de nuestro sistema ha imperado un centralismo en nuestra nación, lo que ha dado como resultado que no se hayan hecho efectivas las libertades políticas y económicas.

Las anteriores manifestaciones quedaron plenamente acreditadas en capítulos anteriores destacando que la política utilizada da como resultado que nuestro federalismo tiene una faceta plenamente centralizadora, la cual a la fecha limita ampliamente el desarrollo estatal y municipal.

En base a lo anterior consideramos que resulta apremiante una descentralización en todos los niveles de nuestro sistema.

Asimismo un punto de partida fundamental de acuerdo con nuestro criterio, para lograr la descentralización, fué el de llevar a cabo todos los procedimientos para determinar claramente la división de competencias entre la federación, los estados y los municipios.

Como resultado de las carencias prácticas y reales del municipio fué necesaria una reforma municipal a fondo, buscando devolver al municipio todas y cada una de sus atribuciones, las cuales le eran negadas.

Antes de iniciar nuestro estudio respecto a las reformas al artículo 115 constitucional, es importante determinar los objetivos fundamentales que propicio la reforma y que son a saber:

a) Devolver al municipio la capacidad y los recursos necesarios para su desarrollo en todos sus sentidos, logrando satisfacer las necesidades de la comunidad a través de la prestación de los servicios públicos requeridos.

b) Otorgar a la comunidad la facultad de tomar las decisiones que corresponden al ambito municipal.

c) Lograr la descentralización de la vida nacional en todos sus aspectos, incluyendo el politico y el económico.

d) Lograr el desenvolvimiento regional.

e) Evitar la emigración de la población del campo a las ciudades grandes.

f) Redistribuir adecuadamente la riqueza otorgando para ello los elementos necesarios, sin que implique un sacrificio para el grupo social que tiene mayores recursos.

g) Que los propios municipios determinen sus decisiones politicas libremente, para que con ello cada municipio resuelva sus problemas.

Existen dos opiniones sobre la libertad municipal, mismas que estan plenamente relacionadas con los objetivos

que hemos señalado.

Felix F. Palavicini señala lo siguiente:

"La ciudad libre en su origen Municipal, es la ciudad que tiene todos los recursos para subsistir, que vive de sí misma...".(56)

Por otra parte Hilario Medina señala:

"¿ De que manera se establecerá el Municipio Libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza. Pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda su libertad".(57)

Profundizando sobre la reforma municipal observamos en primer término la existencia de algunas opiniones para dividir el artículo 115 Constitucional, tomando como punto de referencia las bases de la estructura municipal y las disposiciones correspondientes a los estados.

Afortunadamente no se tomó el mencionado criterio como punto de partida de la reforma, ya que de lo contrario existiría un cambio estructural de importancia en la Constitución sin beneficio alguno, sino que por lo contrario daría lugar a mayores confusiones lo cual iría en detrimento del propio municipio.

- 56.- GUILLERMO MONDRAGON C. :El Municipio Mexicano; led., Centro - Nacional de Estudios Municipales, México, 1985, p.144.
57.- Ibid.

En virtud de lo anterior se determino continuar con la misma estructura, modificando y aumentando las fracciones del mencionado artículo para que a través de las mismas quede regulado por una parte al municipio y por otra a los estados, tal y como se establecio oportunamente en la exposicion de motivos de la reforma.

El Artículo 115 Constitucional reformado nos presento una estructura básica determinada en diez fracciones, de las cuales siete se refieren a los municipios exclusivamente, dos son comunes para el municipio y los estados y una corresponde en forma exclusiva a los estados.

6.4 El Artículo 115 Constitucional

Procederemos a continuación a analizar el contenido y alcance del artículo 115 constitucional, para con ello ampliar y completar nuestro estudio sobre el municipio y su necesidad de desarrollo.

Iniciaremos el mencionado estudio transcribiendo el contenido de el citado artículo, para después analizarlo y compararlo con el texto anterior al de 1983.

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

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

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

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

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

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

II. Los Municipios estarán investidos de

personalidad jurídica y manejarán su patrimonio con forme a la ley.

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, Parques y Jardines, y
- h) Seguridad Pública y Tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A) y C), ni concederan exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no estableceran exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

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

VII. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- ...

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regiran por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observaran estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. ... Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".
(58)

Los cambios realizados en el citado artículo, los analizaremos en los siguientes puntos:

a) La fracción primera es reformada en primer término en un aspecto tecnico al señalarse en su segundo párrafo que no podran ser reelectos los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos , para el período inmediato al que prestaron su cargo. Anteriormente dicha situación ya estaba contemplada , pero se indicaba que no podrian ser electos y no reelectos. En virtud de lo anterior consideramos que la reforma se refiere unica y exclusivamente a un principio de adecuada reducción .

Por otra parte y como segundo punto encontramos diversas ediciones a la fracción I del artículo comentado, mismas que si tienen trascendencia de fondo en nuestro tema.

En efecto, tanto el tercero como el cuarto párrafo de dicha fracción son innovaciones referentes a la desaparición de los ayuntamientos, la declaración de la desaparición, suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros, por alguna causa grave que la ley local prevenga, previa la defensa de los afectados de acuerdo a lo establecido en el propio artículo.

Se establece de igual forma la facultad para las legislaturas locales para designar entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos cuando no procediese que entraren en función los suplentes.

Consideramos que la adición comentada busca establecer un sistema general, elevandolo a rango constitucional, en cuanto a la desaparición, suspensión o revocación del ayuntamiento o de sus miembros, basado en los metodos utilizados con anterioridad por los estados y contenido en las propias Constituciones de cada estado.

De igual forma se busca la protección del propio municipio como institución, a traves de la facultad otorgada a las legislaturas locales, cuando por causas graves sea necesario tomar dichas medidas en beneficio directo del pueblo.

Por último resulta innovador la obligación de llevar acabo un proceso previo de defensa de los afectados, el cual es descrito en la propia fracción I.

Independientemente de la critica que posteriormente realizaremos en terminos generales de la reforma constitucional que comentamos, consideramos oportuno señalar nuestra opinión sobre las adiciones a esta fracción.

La mayoría de los municipios carecen de los elementos fundamentales para subsistir o para lograr un desarrollo adecuado, por lo que poco a poco han sido absorbidos por la tutela de las entidades federativas y en algunos aspectos por la propia federación.

Como consecuencia de lo anterior actualmente el municipio carece de los elementos necesarios para surgir de nueva cuenta , por lo que es necesario el transcurso de determinado tiempo para que con las reformas efectuadas ocurra dicha transformación.

Es por ello que pensamos que resulta adecuado en bien de la propia comunidad las adiciones a la fracción I ya que representan una garantía para la población.

No por lo anterior dejamos de considerar que

se limita con estas reformas, la autonomía del municipio a un tutelaje del estado, otorgándose una serie de facultades a las legislaturas locales, las cuales no le corresponden.

En efecto, la presente reforma otorga una serie de facultades a los congresos locales, situación que puede propiciar de nueva cuenta el estancamiento del municipio, en aras del " progreso " de las entidades federativas o de sus gobernantes.

Por último consideramos totalmente inadecuado el dejar al libre arbitrio de los estados, el determinar las causas graves por las que pueda originarse la desaparición suspensión o revocación de los ayuntamientos o del mandato a alguno de sus miembros.

Resultaría conveniente en nuestra opinión, el que se determine en la propia Constitución las causas graves a que hace referencia la fracción I y no dejar tal facultad a las legislaturas locales, ya que el término CAUSAS GRAVES es aplicable a diversas situaciones , lo cual resulta en un momento dado inequitativo y violatorio a las garantías constitucionales , al pretender aplicar el mismo.

b) La fracción segunda contiene como punto de mayor importancia la adición del segundo párrafo, el cual otorga

la facultad a los ayuntamientos para expedir los bandos de policia y buer gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados.

Resulta inadecuada, en nuestro punto de vista, la presente adición ya que en este caso no debe existir limitación alguna para que los propios municipios expidan los ordenamientos legales ya citados, sin la necesidad de tomar en consideración las bases normativas de las legislaturas de los estados.

Consideramos que la presente adición limita sin motivo alguno la facultad legislativa de los municipios, aclarando que carecen de ella, sujetandose única y exclusivamente a los lineamientos generales contenidos en las Constituciones Estatales y en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

. c) En cuanto al contenido de la nueva fracción tercera, la consideramos del todo positivo y adecuada, para con ella delimitar el marco jurídico y económico de acción entre de federación, los estados y el propio municipio; independientemente de nuestro estudio realizado en capítulos anteriores respecto de las competencias de cada uno de los niveles de gobierno ya citados.

Al establecer literalmente los servicios públicos que tendrá a su cargo el municipio en la propia Constitución, se determina claramente la injerencia a que tiene derecho el municipio, limitando a los estados para el otorgamiento de los servicios, lo que tendrá como consecuencia un desarrollo al inicio quizás obligado del municipio, lo cual lo beneficiará ampliamente.

Cabe destacar la extensión que adquiere esta fracción en cuanto a la facultad de las legislaturas locales para otorgar a los municipios el derecho a la prestación de otros servicios públicos de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de cada municipio.

d) Es evidente que el presente trabajo busca que comprendamos como punto de partida la necesidad de impulsar hacia el desarrollo al municipio, basándonos en una descentralización del sistema.

Asimismo hemos destacado en diversos puntos la necesidad de que México tenga un Municipio Libre.

Por otra parte confirmamos y demostramos que no puede hablarse de un Municipio Libre si este no tiene libertad económica, esto es hacendaria, para determinar de acuerdo a sus necesidades sus ingresos y egresos en una forma autónoma.

El contenido de la fracción cuarta en su texto actual, es uno de los resultados más palpables y de mayor trascendencia en la búsqueda de la reforma municipal para con ello lograr el desarrollo íntegro y adecuado a nivel nacional de un sistema federal y una democracia a la que todos los mexicanos tienen derecho.

Al considerar en la propia Constitución el mínimo de los conceptos por los cuales tendrá derecho a un ingreso o cada municipio, resulta evidente su fortalecimiento.

Consideramos que las bases contenidas en dicho documento son el punto de partida para lograr el desarrollo municipal.

Recordamos las dificultades actuales por las que atraviesa el municipio, asimismo el hecho de que el cambio no podrá darse de la noche a la mañana, sino que por lo contrario, requerirá del tiempo y el esfuerzo de todos para superar esta primera etapa y posteriormente lograr un amplio desarrollo.

Pero independientemente de lo anterior, con las bases que ahora contiene la fracción cuarta del artículo 115 Constitucional se logrará en gran parte el fin buscado, ya que consideramos que al establecer los incisos a), b) y c) de la propia

fracción los conceptos por los cuales se obtendrán los ingresos mínimos para el municipio, se regula adecuadamente el principio de una reforma basada en una libreta hacendaria.

En base a estas reformas y las que en un futuro se requieran de acuerdo al desarrollo del municipio se obtendrá como resultado que el municipio sea realmente la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del país independientemente de que la reforma citada lograra asegurar ingresos importantes .

Cabe resaltar la inclusión en la Constitución de la participación federal en los ingresos municipales, situación que no ocurría con anterioridad .

Quizas lo que denominaremos como punto en discordia de esta fracción sea la facultad que se otorga a las legislaturas de los estados para aprobar las leyes de ingresos y revisar las cuentas públicas de los ayuntamientos.

Consideramos que la anterior facultad limita la autonomía municipal, pero vemos positiva su inclusión en estos momentos ya que la mayoría de los municipios carecen de los elementos necesarios para cumplir en forma adecuada con los lineamientos relativos a este punto.

e) En cuanto a la fracción quinta relativa al desarrollo urbano, consideramos que la reforma representa un avance significativo ya que amplía el ámbito de las facultades del municipio, lo cual significa vitalizarlo a través de diversas funciones mismas que a nuestro criterio, deberán ir aumentando para con ello lograr los fines deseados y tener un municipio realmente libre.

f) La fracción sexta del artículo que comentamos no sufre cambio alguno de fondo ya que lo establecido en la misma lo encontramos en la fracción quinta del texto anterior del artículo 115 constitucional.

Unicamente existe un cambio en cuanto a la denominación del concepto de continuidad geografica por el de continuidad demografica, reforma logica de acuerdo al crecimiento de la población actual.

g) Las fracciones septima y octava no sufren alteración alguna en cuanto al texto anterior y se refieren, la primera de ellas, al mando de la fuerza pública de los municipios recaído en el ejecutivo federal y en los gobernadores, en la segunda de ellas a los aspectos generales y requisitos para ocupar el cargo de gobernador de algún estado.

La única diferencia la encontramos en que se elimina el requisito de una población de trescientos mil o más habitantes para introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

En virtud de lo anterior todos los municipios, sin importar la población de cada uno de ellos utilizará el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

h) Es importante la inclusión de la fracción novena al artículo 115, relativa a la relación de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como con el municipio y sus trabajadores, las cuales quedarán regidas por las leyes que expidan las legislaturas locales con base en lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional.

Consideramos que no existe razón alguna para que la tutela laboral consagrada en el artículo 123 constitucional no proteja de igual forma a los trabajadores al servicio de los estados o de los municipios, por lo que resulta adecuada y necesaria la misma.

Opinamos que el artículo 123 constitucional forma parte integral de las garantías a favor de los trabajadores por lo que resultaría violatorio no aplicar dicha norma en favor

de los mismos.

Ahora bien al regular dicha situación dentro del contexto jurídico se cumple aún más con los requisitos esenciales para la integración de un Municipio Libre.

1) Por último la inclusión y elevación a rango Constitucional de los convenios celebrados entre la federación, los estados y los municipios no representa otra cosa más que regular una situación que se venía dando con anterioridad y de la cual existían dudas en cuanto a su legalidad.

Al incluirse en el texto de la Constitución se despejan todas las dudas sobre este tipo de actos jurídicos.

Independientemente del aspecto formal y legal, resulta adecuada dicha inclusión ya que a través de la misma se utilizara como elemento importante la celebración de convenios para el desarrollo municipal, con la cooperación de las entidades federativas y de la federación.

6.5. Critica General a las Reformas Municipales de 1983.

En el punto que antecede analizamos y manifestamos en una forma particular las reformas al artículo 115

Constitucional, comentando cada una de ellas así como los efectos inmediatos que tendrían.

Ahora hablaremos en términos generales de la reforma municipal iniciada desde 1982.

En el municipio buscamos el desarrollo y la democracia de toda la Nación, ya que consideramos que a través de esta institución se lograrán dichos principios en virtud de que representa la célula de nuestra vida política y de su contacto directo con la comunidad.

Estamos concientes de igual forma que los grandes problemas del municipio lo han paralizado tanto económica, social y políticamente.

Algunas de las causas de los problemas municipales son la situación demográfica de nuestro país, el desarrollo regional de ciertas áreas y la gran centralización de las decisiones e ingresos públicos en los niveles altos del gobierno federal.

Independientemente de lo anterior consideramos que debido a la actual situación del municipio no es posible ni aconsejable realizar un cambio de gran magnitud que otorgaría mayores facultades y obligaciones a los municipios.

No debemos olvidar que el objetivo buscado es tener un municipio libre, que sea la base de nuestra vida política, económica y social, pero para lograr lo anterior tenemos que partir de una base real y práctica, olvidandonos de grandes ideas que en la práctica no funcionarían. Somos una nación con un sistema federal bien estructurado, pero basado en un centralismo que se inició en los orígenes mismos de nuestra vida política y el cual debemos superar poco a poco sin cambios radicales .

En virtud de lo anterior será necesario el concurso de esfuerzos basandonos en las actuales disposiciones para después en caso de ser necesarias, lograr mayores reformas que permitan la realización de los objetivos deseados.

Resulta inoportuno en este momento dotar de toda la fuerza que requiere el municipio ya que representaría un desgaste innecesario en virtud de que el municipio no está preparado para ello, por lo que no se obtendrían resultados positivos.

Debemos partir de bases reales, existen municipios generadores de grandes riquezas, pero estos son los menos, ya que la gran mayoría carece de los elementos mínimos necesarios y algunos de ellos existen solo nominalmente pero en la práctica no.

Es por ello que tanto la federación como los estados, con el espíritu de los constituyentes de 1917, deberán cooperar para levantar la institución del municipio y lograr su desarrollo.

No buscamos que los estados sean los hermanos mayores o el padre del municipio, no podemos partir de esos conceptos, sino por el contrario debemos aprovechar las presentes reformas para lograr la cooperación de todos los sectores y con ello lograr los objetivos buscados.

Es indiscutible que si un estado tiene dentro de su jurisdicción municipios fuertes en lo político, lo económico y lo social, dicha entidad federativa será fuerte y entre ambos lograrán un gran desarrollo así como una vida democrática real.

Ahora bien comentando de nueva cuenta sobre las reformas municipales, destacamos de nuevo nuestra preocupación al no señalarse cuales son las causas graves por las que las legislaturas locales pueden suspender, desaparecer o revocar el mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento o hasta la desaparición de este último.

Consideramos prudente y necesario se señale en la propia Constitución cuales son esas causas graves .

Por otra parte consideramos que en la actualidad el municipio debe de tener la libertad para expedir los bandos de policia y buen gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Resulta del todo adecuado y oportuno determinar los servicios públicos que efectuara el municipio así como los conceptos por los cuales obtendrá sus ingresos, circunstancias que implican un gran avance en cuanto a la libertad municipal.

Es oportuno mencionar las diversas opiniones que surgieron al aprobarse las reformas municipales .

En primer término el Diputado Alfredo Reyes Contreras del PPS manifestó :

"No existe función Judicial".(59)

"...También a desaparecido la función legislativa".(60)

Concluye el mencionado diputado manifestando lo siguiente:

"¿ Que ocurre realmente con estas reformas. El juicio del Partido Popular Socialista es que las limitaciones que ya tenía con el vigente artículo 115, se agravan con esta iniciativa".(61)

59.-1. MAZARRIEGOS: op. cit., p.117.

60.-Ibid.

61.-Ibid., p.119.

Es indudable el centralismo que se ha dado en nuestro sistema y consideramos que en virtud del mismo resulta difícil un cambio como lo pretende el PPS, independientemente de que dudamos de los resultados positivos del mismo.

Es por ello que resultan adecuadas las reformas al artículo 115 Constitucional, no dudamos que le asiste en ciertos puntos la razón a los partidos que se opusieron a la misma, pero resulta evidente que con los cambios efectuados el municipio cuenta con los elementos necesarios para el cambio.

Asimismo consideramos que lo más importante para obtener el éxito, resultara del esfuerzo de los hombres, ya que sin él no podrá lograrse nada.

Los constituyentes de 1917 plasmaron los elementos necesarios para el desarrollo real del municipio, pero los hombres desvirtuaron las bases del mismo y el municipio nunca funciona, por lo que ahora será necesario la participación de la comunidad ajustándose a lo marcado en la propia ley.

6.6. Reformas al Artículo 115 Constitucional Públicadas el 17 de Marzo de 1987.

El 17 de Marzo de 1987 fué publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se

reformaron los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derogando de igual forma las fracciones IX y X del artículo 115.

En la citada reforma se plantean únicamente cuestiones de forma, ya que se separan los preceptos que rigen al municipio de aquellos que rigen a las entidades federativas.

En efecto las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 Constitucional trataban en forma conjunta aspectos relativos al municipio y a los estados; con la reforma se separan dichos conceptos razón por la cual se derogan las fracciones IX y X del multicitado artículo.

Con anterioridad habíamos ya comentado sobre la conveniencia de separar en diversos artículos estas situaciones, pero consideramos innecesario dicho cambio.

Independientemente de lo anterior consideramos que no existe razón que justifique la reforma y que no se podrá alegar cuestiones de una adecuada estructuración ya que no era necesaria la misma.

Por último es importante destacar que no es justificable realizar este tipo de cambios a nuestra Carta Magna ya que los mismos la desvirtúan innecesariamente.

6.7. Marco Jurídico General del Municipio.

A continuación elaboraremos un pequeño esquema del marco jurídico general del Municipio.

A) - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-Leyes reglamentarias de preceptos constitucionales..

Ejemplos: Ley de Vivienda

Ley Federal del Trabajo

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley de Ingresos.

B).- Constitución de cada Estado

- Leyes y Regalmentos de los Estados

Ejemplos: Ley Estatal de Planeación

Ley Organica Municipal

Ley de Ingresos del Estado

Ley de Hacienda del Estado y

Municipios.

C).- Bando de Policia y Buen Gobierno.
Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia General que expide cada ayuntamiento de acuerdo a las leyes locales.

CAPITULO VII

**EL MUNICIPIO. SU ESTRUCTURA, ATRIBUCIONES
Y SERVIDORES PUBLICOS**

CAPITULO VII

EL MUNICIPIO, SU ESTRUCTURA, ATRIBUCIONES Y SERVIDORES PUBLICOS

7.1 Elementos que Conforman al Municipio.

En este último capítulo analizaremos en forma general al municipio, para con ello englobar los conceptos que fuimos estudiando y determinar su campo de acción.

Hemos definido claramente que el Municipio representa en nuestro país la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

Ahora bien, como consecuencia de lo anterior y tomando en consideración los orígenes del municipio, este representa en sí una formación sociopolítica.

Al respecto el maestro Moises Ochoa Campos manifiesta que el municipio es:

"...un efecto de la sociabilidad con tendencia a institucionalizar las relaciones sociales...". (62)

En virtud de lo anterior la creación de los municipios, en la mayoría de los casos, es anterior a la del esta-

62.-MOISES OCHOA: La Estructura del Municipio Mexicano; en Revista Estudios Municipales; cnem, México, II, No.10. Jul-Ago 1986 p. 136.

do.

Concluimos que la vecindad y los lazos que esta origina, tal y como los señalamos al estudiar el municipio en Roma y sus orígenes en México, forma una comunidad y esta a su vez al relacionarse y regir sus actividades conforma al municipio.

En la actualidad podemos definir al municipio como la agrupación social (población), que esta situada en un territorio y que tiene capacidad política, jurídica y administrativa tal y como se la otorga la propia Constitución.

Tomando en consideración todos y cada uno de los elementos ya citados podemos concluir que la naturaleza jurídica del municipio se determina de la siguiente forma:

- "a) Como una sociedad domiciliada.
- b) Regulada por el estado como unidad política administrativa social y territorial.
- c) Que forma la base del sistema representativo y democrático.
- d) Reconocido por el Estado, el Municipio es una institución de orden público constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio.
- e) Por su naturaleza el municipio ejerce plena autonomía, para su gobierno interior y para la administración de recursos y servicios destinados a la comunidad".(63)

En virtud de lo anterior el municipio tiene tres elementos esenciales de gran importancia que son:

I.- Población.

II.- Territorio.

III.- Gobierno.

El primer elemento representado por la comunidad humana, puede ser pequeño en cuanto al número de habitantes, asimismo podrá situarse en centros urbanos o rurales, pero representa la riqueza misma y de mayor importancia del municipio.

En cuanto al territorio lo hemos analizado con anterioridad al estudiar y comentar los elementos del Estado, siendo aplicables los conceptos que vertimos con anterioridad al presente caso.

No es determinable ni tiene importancia el tamaño del territorio de cada municipio, lo único necesario es la existencia de éste para que se de la permanencia humana.

El territorio representa los límites geográficos, medidas, colindancias y superficies dentro de las cuales se ejerceran y ejecutaran las acciones de la población y del gobierno municipal.

El Maestro Burgoa al referirse al territorio municipal señala:

"... el territorio de éstos se compone de circunscripciones especiales que pertenecen a las entidades municipales sobre las que éstas, a través de sus órganos de gobierno, ejercen las funciones públicas..."(64)

Por último el gobierno, como tercer elemento esencial del municipio es el responsable de administrar los bienes y los recursos del mismo.

La responsabilidad a que nos referimos se determina en el buen manejo de los recursos, la eficiencia de su utilización, su adecuada administración, la racionalidad de los mismos, etc.

Para llevar a cabo adecuadamente estas responsabilidades el municipio esta integrado por un ayuntamiento, el cual se forma de la siguiente manera:

- 1.-Un Presidente Municipal.
- 2.-Uno o varios Síndicos.
- 3.-Uno o varios Regidores.
- 4.-Diversos Servidores Públicos Superiores Municipales.

7.2.E) Ayuntamiento Municipal.

El ayuntamiento representa la integración del gobierno municipal y a través del mismo se deben cumplir con las funciones de administración de bienes y el manejo de la hacienda municipal.

En el ayuntamiento se planean, conducen, coordinan, orientan y ordenan las acciones de la población en busca de un desarrollo continuo y un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

De acuerdo a lo establecido en nuestra Constitución, en la fracción I del artículo 115, el ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra al municipio. Los miembros del ayuntamiento serán electos por el voto directo de la población, sin que exista autoridad intermedia alguna entre el ayuntamiento y los gobiernos de los estados.

Asimismo la citada fracción establece que el ayuntamiento esta formado por un presidente municipal, por los regidores y síndicos electos popularmente en elección directa.

" El ayuntamiento, en la generalidad de las entidades Federativas, está integrado por el presidente municipal que lo re presenta y tiene a su cargo la acción ejecutiva; el síndico, que tiene la representación del ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el

control de la hacienda pública municipal; los regidores, que reciben una o varias comisiones para vigilar, en nombre de la población, la ejecución de las acciones --relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio".(65)

"Forman parte del ayuntamiento también, los funcionarios y personal técnico y administrativo -- que le auxilian en el cumplimiento de sus funciones".(66)

Resulta importante señalar que el número de síndicos y regidores de cada municipio es variable, quedando estos determinados por la legislatura local, de acuerdo a lo dispuesto en la propia Ley Organica Municipal.

Todas las decisiones del gobierno municipal son tomadas cuando se reúne en sesiones de trabajo, las cuales son denominadas con el nombre de CABILDOS.

Los cabildos representan al cuerpo colegiado que aprueba los planes, programas, proyectos y el presupuesto de egresos del municipio.

Asimismo los cabildos expiden el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en la jurisdicción municipal.

Los requisitos que deben satisfacer los

65.- G. MONDRAGON: op. cit., p. 215.

66.- Ibid.

funcionarios del ayuntamiento se contemplan en la Constitución Política Local y en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de cada entidad, así como en las leyes municipales correspondientes.

En cuanto a los requisitos para ser funcionario de cada municipio debemos resaltar uno que consideramos de gran importancia que es la vecindad y residencia del funcionario con el municipio en donde prestara sus servicios.

Resulta trascendental esa vecindad y residencia, ya que dicho ciudadano esta en aptitud de conocer la problemática del municipio donde radica, así como las necesidades de la población los recursos que genera el territorio municipal y las empresas ubicadas en el mismo.

No dudamos que una persona capacitada puede administrar y dirigir adecuadamente un municipio sin que tenga la vecindad y residencia a que hemos hecho referencia, pero consideramos que la vivencia anterior al ejercicio del cargo resulta elemental y de gran ayuda para resolver los problemas municipales y lograr el desarrollo adecuado del mismo.

Por último resulta importante señalar las atribuciones de los municipios, las cuales representan el cumulo de facultades y obligaciones que son determinadas por la legisla-

ción federal, la estatal, las contenidas en los bandos de policía y buen gobierno y en los reglamentos municipales.

Las mencionadas atribuciones varían en cada municipio, tomando en consideración las distintas características de cada uno, sus problemas, sus riquezas y recursos, etc..

Los municipios en base a las legislaturas estatales determinarán sus atribuciones en lo referente al ejercicio de sus derechos y obligaciones.

A continuación enunciaremos diversas atribuciones de las cuales pueden estar dotados los municipios, aclarando de nuevo, que las mencionadas no son las únicas, ya que pueden existir otras o en ciertos casos, no ejercerlos los que citamos.

En forma enunciativa señalamos como facultades y obligaciones las siguientes:

- Preparar, aprobar y vigilar que se cumplan con las disposiciones del bando de policía y buen gobierno, así como con las circulares, disposiciones administrativas y reglamentos para con ello llevar adecuadamente las funciones del municipio, entre las que destacamos la prestación de servicios la seguridad y vigilancia de las personas y sus bienes y la ejecución de obras determinadas.

- Preparar el presupuesto de ingresos del ayuntamiento para su aprobación por parte de la legislaturas locales.

- Preparar y aprobar el presupuesto de egresos.

- Administrar la hacienda municipal.

- Prestar los servicios públicos que se le encomiendan, facultado para crear los organos administrativos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar y administrar las obras requeridas y la prestación de los servicios públicos, tales como:

Agua potable, drenaje y alcantarillado, calles, banquetas, alumbrado público, caminos, limpia, mercados, centrales de abasto, educación, panteones, rastros, edificios para la gestión administrativa del municipio, seguridad pública, transito, bomberos, atención médica de urgencia, salud, prevención de desastres, protección contra la contaminación, comunicación social, parques y jardines, patrimonio historico - artistico cultural, estacionamiento para vehiculos, animación municipal, información social, nomenclatura, señalización urbana, etc..

- Control y administración del uso del suelo

urbano.

- Preparar y aprobar los programas de desarrollo urbano del municipio.

- Aprobar el nombramiento de los servidores públicos superiores municipales.

- Aprobar la organización y vigilar la función del Registro Civil del municipio.

- Impartir justicia a través del Juez Menor.

- Celebrar convenios con el gobierno estatal respectivo y con el federal.

- Aprobar la organización y apoyar la función de reclutamiento para el servicio militar, conforme a las leyes de la materia.

- Organizar, vigilar y conservar el archivo histórico y documental del municipio de acuerdo con las leyes estatales y federales.

- Fomentar la educación.

- Promover la participación en los procesos electorales.
- Acordar con otros municipios del mismo estado, la realización de obras y prestación de servicios.
- Preparar los proyectos para la contratación de empréstitos.

El maestro Moises Ochoa señala que las atribuciones del municipio quedan contempladas en la Ley Orgánica del Municipio Libre de cada estado y que en síntesis comprende:

"Atender los servicios públicos, como los de seguridad pública, ornato, electricidad, agua - potable drenaje, urbanización, salubridad y transportes públicos; cuidar los caminos vecinales; atender a la conservación y fomento de los bienes comunales, impulsar la educación y la cultura; fomentar el civismo; administrar el - erario municipal; publicar y hacer cumplir las leyes y disposiciones emanadas de autoridad superior y realizar otras tareas específicas dictadas por las peculiaridades de cada Estado".(67)

Observamos la gran variedad de actividades que puede ejercer el municipio, las cuales de acuerdo a sus resultados y eficiencia pueden aumentar o como ha sucedido en la mayoría de los casos, disminuir.

Consideramos que con las reformas municipales se han generado los elementos necesarios para que el municipio se encauze de nuevo en una actividad real y adecuada, que lo lleve a un desarrollo con resultados positivos.

Ahora bien tal y como lo señalamos, el ayuntamiento se compone de un presidente municipal, uno o varios regidores y síndicos y los servidores superiores municipales para con ello cumplir con todas y cada una de sus atribuciones.

Al respecto Moises Ochos señala:

"... y el funcionamiento de los ayuntamientos, como órganos de gobierno y administración, presididos cada uno por un Presidente Municipal e integrados por un número variable de regidores, llamados también concejales, municipales, ediles, capitulares, etc., así como por uno o dos Síndicos, que son los representantes jurídicos del Municipio". (68)

7.3. El Presidente Municipal.

El presidente municipal es el titular de la presidencia del ayuntamiento y es quien ejecuta las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, así como la realización de la administración del municipio y su representación legal.

Tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente municipal es

electo por votación popular directa.

Una de sus obligaciones de mayor trascendencia es la de promulgar, difundir y aplicar el bando de policía y buen gobierno, así como las normas de carácter general y los reglamentos aprobados por las legislaturas locales. Asimismo debe cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.

El presidente municipal en representación del municipio lleva acabo los actos, convenios y contratos necesarios acordados por el ayuntamiento para lograr la prestación de servicios públicos adecuados, la ejecución de obras y la realización de las actividades administrativas del municipio.

Este funcionario es quien preside las sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias, del ayuntamiento, y se responsabiliza de su convocatoria y dirección.

Para lograr la satisfacción general y el desarrollo de los municipios, el presidente municipal deberá profundizarse en los problemas de la población y proponer las soluciones correspondientes.

Una de las obligaciones del presidente municipal es el de informar cada año, en sesión de cabildo, el estado

que guarda su administración.

Ahora bien para el ejercicio adecuado de sus funciones el presidente municipal esta facultado para proponer al ayuntamiento el nombramiento de los servidores públicos superiores del municipio.

De igual forma esta facultado para proponer los sistemas, procedimientos y las formas de organización correspondientes para la administración del municipio.

En el aspecto hacendario, el presidente municipal es el funcionario encargado de vigilar la correcta aplicación del presupuesto y el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento sobre la materia, así mismo vigilar la adecuada recaudación de los ingresos y que la inversión de los fondos sea la correcta, de acuerdo con lo aprobado previamente.

Resulta importante que el presidente municipal fomente y coordine la participación de la población en el desarrollo municipal, en todos y cada uno de los aspectos que lo integran, tanto el político, el económico, el social, el cultural, etc..

Como autoridad unipersonal deberá autorizar los certificados de uso de suelo urbano, las licencias y permisos

de construcción, coordinar las acciones del Registro Civil y las relativas a los procesos electorales así como el apoyo para el reclutamiento al servicio militar.

El presidente municipal, cuando las circunstancias lo requieran y con el objeto de asegurar las garantías de la población, la conservación del orden y la tranquilidad pública podrá disponer de la fuerza pública.

Independientemente de las atribuciones que hemos señalado del presidente municipal, existen otras que se vinculan estrechamente con los requerimientos municipales y de acuerdo a la situación de cada uno de ellos.

7.4. El Síndico.

De conformidad con lo establecido en nuestra Constitución puede existir uno o varios síndicos en cada uno de los municipios y el cargo se obtiene de la elección por votación popular y directa a través de los comicios correspondientes.

Los síndicos tienen a su cargo la representación jurídica del ayuntamiento así como procurar defender y promover los intereses municipales.

Esta autoridad es la encargada de los asuntos de la hacienda municipal, abarcando la vigilancia y supervisión del patrimonio municipal y de sus finanzas.

En virtud de sus obligaciones el síndico tiene una participación importante en la tesorería municipal y como consecuencia en la formulación del presupuesto de egresos, facultado para revisar y aprobar los cortes de caja correspondientes y sancionar los estados financieros.

Otras atribuciones de las cuales esta dotado el síndico son las de llevar acabo a falta de los agentes del ministerio público, las primeras diligencias penales.

Asimismo y en virtud de la representación jurídica que ostenta el síndico realiza los tramites correspondientes en los litigios en que el ayuntamiento forme parte.

Por otra parte es el encargado de vigilar que se lleve acabo el pago de las multas, la formulación de inventarios de bienes muebles e inmuebles y certificar que las autoridades y los servidores públicos cumplan con las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos respectiva.

7.5. El Regidor Municipal.

Tomando en consideración las necesidades de cada municipio, existiran el número de regidores correspondientes de acuerdo a lo determinado previamente en la Ley Organica Municipal del Estado.

Al igual que los funcionarios municipales y a citados, los regidores municipales son electos por votación popular directa.

Los regidores en términos generales son los encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación adecuada de los servicios públicos.

Su función la desempeñan mediante la designación de comisiones determinadas por el ayuntamiento y tienden como proposito principal el bienestar general de la población

Las atribuciones más frecuentes que encontramos a cargo de los regidores son las siguientes:

- Asistir con derecho de voz y voto a las sesiones de cabildo.

- Suplir las faltas temporales del presidente municipal, en el orden de preferencia numérica en que hayan sido electos.

- Ejecutar las comisiones que le designe el ayuntamiento.

- Proponer las reformas que a su criterio procedan para lograr el cumplimiento adecuado de las comisiones que se les encomendaron.

- Supervisar la parte de la administración del ayuntamiento , que se le encomendo.

7.6.Los Servidores Públicos Superiores Municipales.

Los servidores públicos superiores son designados a propuesta del presidente municipal y dependen directamente de éste. Son personas con conocimientos técnicos, profesionales ó administrativos que efectúan sus funciones a nivel organizacional.

Entre los más comunes encontramos los siguientes:

Secretario

Tesorero

Oficial Mayor

Jefe de Obras Públicas

Jefe de Mercados
Jefe de Servicios Urbanos
Jefe del Servicio de Limpia
Jefe de Panteones
Jefe de Alumbrado Público
Jefe de Parques y Jardines
Jefe de Actividades Culturales
Jefe de Organización Social
Jefe de Desarrollo Urbano y Ecológico

En nuestra opinión resulta discutible la forma en que son elegidos este tipo de funcionarios, en virtud de que no existe una reglamentación al respecto, por lo que consideramos que debe de regularse a través de una reglamentación específica, ya que las atribuciones y funciones ejercidas por estos servidores son de mucha importancia.

Al igual que otros funcionarios municipales, el número de servidores públicos superiores dependerá de las necesidades de cada municipio y de los recursos económicos con que cuenta el ayuntamiento, ya que en ocasiones, a pesar de tener la necesidad de recurrir a los servicios de una persona preparada, por las carencias económicas no se contrata el personal suficiente y en ocasiones se deja de satisfacer con el servicio requerido.

Independientemente de lo anterior considera-

mos que si se regula adecuadamente esta situación y la forma de nombrar a estos funcionarios, se podría lograr una base solida que tenga como base al municipio mismo, en lo tocante al personal dedicado al servicio público y a la administración pública en general, evitandose que circunstancias como el compadrasgo intervengan en la nominación de los servidores públicos.

A continuación describiremos algunas de las funciones de estos servidores:

El secretario del ayuntamiento debe convocar a los miembros del mismo para las sesiones de cabildo y levantar el acta de los acuerdos tomados. Asimismo dará validez con su firma a los documentos oficiales del ayuntamiento.

El secretario esta obligado a presentar mensualmente la relación de expedientes en comisión asi como sus resultados e informar al presidente municipal sobre los asuntos pendientes, vigilando su trámite.

Deberá de igual forma el secretario compilar las leyes, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que se emitan, asi como formular los proyectos de ley de la administración municipal.

El archivo general del ayuntamiento y todo lo

relativo a la correspondencia del mismo es manejado por el secretario del ayuntamiento.

De igual forma el secretario esta facultado y obligado a expedir las boletas de libertad cuando los detenidos cumplan con la sanción correspondiente asi como también a auxiliar al ejecutivo municipal en sus actividades e informe anual.

El tesorero por su parte tiene las siguientes funciones:

- Preparar los proyectos de presupuestos de egresos y la ley de ingresos.
- Llevar la contabilidad del ayuntamiento.
- Manejar la caja del ayuntamiento.
- Recaudar los ingresos.
- Efectuar los pagos correspondientes.
- Elaborar los informes financieros.
- Actualizar los padrones de contribuyentes.
- Establecer las políticas y procedimientos necesarios para mejorar sus áreas y los ingresos municipales.
- Mantener al día los libros de contabilidad.
- Ejercer la facultad económica coactiva para hacer efectivos los impuestos y multas.
- Trámitar los juicios sumarios ante el tribunal fiscal del estado para llevar a cabo los remates públicos.

-Informar sobre los derechos y obligaciones que tenga el fisco municipal.

El Oficial Mayor deberá:

-Cumplir con las funciones que le sean atribuidas por cada ley orgánica municipal.

-Verificar y administrar todo lo relativo a los recursos humanos y materiales.

-Establecer las normas, políticas y procedimientos para proporcionar un servicio adecuado.

-Mantener actualizado el sistema de escalafón de los servidores públicos.

-Programar cursos de capacitación.

-Incorporar a los trabajadores al régimen de seguridad social establecido por el estado.

-Controlar el inventario de bienes muebles e inmuebles.

-Elaborar el programa anual de trabajo.

Por último cada jefe de área deberá llevar a cabo todas las acciones encaminadas a la prestación eficaz del servicio público respectivo, con las obligaciones inherentes a cada puesto.

7.7. La Hacienda Municipal.

7.7.1. El Desarrollo de la Hacienda Municipal a través del Tiempo.

La hacienda municipal ha sido un tema sumamente discutido desde el germen que dio origen al municipio en México y hasta estas fechas.

El Congreso Constituyente de 1917 debatió largamente el tema, tal y como lo manifestamos con anterioridad, considerando al respecto que no se estructuró y fortaleció lo necesario, faltando elementos para lograr una libertad municipal adecuada y convertirla en una realidad.

Con las reformas al artículo 115 Constitucional en 1983, se garantizan los elementos para que la hacienda municipal adquiera la fuerza necesaria para con ello satisfacer las necesidades de la población, sin que ello implique una subordinación por parte de los municipios a los estados correspondientes.

Quizás la inexperiencia de los propios municipios y la fuerza de la costumbre sean los elementos a superar para con ello lograr los primeros avances hacia un verdadero municipio libre, pero consideramos que se han dado las bases necesarias para una primera etapa, ya en un futuro se analizará la necesa-

sidad de algun cambio.

Ahora bien resulta importante determinar el porque era necesaria la reforma en lo que se refiere a la hacienda municipal, para con ello analizar los elementos que la componen .

La situación económica en general y los problemas internos de nuestra nación provocaron que México cayera en una crisis económica severa.

Una de las causas determinantes de la mencionada crisis fué la centralización de los recursos materiales, económicos y humanos en unas cuantas regiones de nuestro amplio territorio, lo que dio como consecuencia la existencia de pocos municipios ampliamente desarrollados y por ende, como resultado de ello, que la gran mayoría de ellos se enfrentaron a graves problemas que pusieron en peligro su existencia real.

El desempleo, la baja producción y la mala calidad de las materias y productos elaborados en México contribuyeron en gran medida a una reflexión gubernamental sobre los problemas antes citados. Influyeron de igual forma nuestra dependencia a las importaciones y el crecimiento desmedido de la deuda externa, razón por la cual era necesario buscar una solución desde la base misma de nuestro sistema.

Probablemente el municipio no sea la solución a todos estos problemas, pero estamos convencidos que el mismo se puede convertir en la base firme de nuestra infraestructura, así como de nuestro sistema político, logrando con ello una descentralización de la vida nacional.

Si no se toma en consideración al municipio al descentralizar la vida gubernamental, está no será real ni total, es por ello que sostenemos como tesis que el municipio se puede convertir en la institución que detenga y revierta el proceso de centralización.

Para lograr lo anterior el municipio debe desarrollarse y convertirse en una verdadera fuente de empleos, tomando como base su conocimiento sobre las dificultades de la población, su territorio, sus necesidades y posibilidades etc., razón por la cual al desarrollarse generará satisfactores hacia la población.

En este último supuesto, consideramos que el municipio logrará así mismo un ámbito adecuado para la generación de producción, la cual podrá darse dentro de la iniciativa privada ó a través del propio municipio, lo que dará como consecuencia fuentes de trabajo.

" El municipio debe de hacer real su capacidad de crear actividad productiva, es decir, de - crear empleo, de elevar el nivel de vida de - la población y de arraigarla en su lugar de - origen".(69)

El municipio representa la institución que tiene la posibilidad real de un contacto directo con la población, razón por la cual es totalmente factible la realización de los objetivos que nos hemos planteado.

Pero para que el municipio se convierta en un promotor del desarrollo se requiere de una estructura en donde se fortalezca la hacienda municipal, para que esta a su vez disponga libremente y cada vez más de los recursos económicos necesarios.

Al sustentar la tesis de que en base al municipio se lograran los objetivos nacionales y la satisfacción de los requerimientos sociales, será necesario que año con año, el ingreso municipal aumente en relación con los de la federación y los de las entidades federativas.

69.- YOLANDA VELAZQUEZ C.: La Hacienda Municipal; en Revista Estudios Municipales; CNEH, México, año 1, No. 1 Ene-Feb 1985, p.68.

No se plantea como objetivo la eliminación de las entidades federativas o de la federación en lo que respecta a la vida económica, ya que esta no es la solución, sino por el contrario se busca conjuntar los esfuerzos de los tres niveles ya citados, otorgando al municipio determinadas áreas, las cuales proporcionarán a toda la población y al sistema en general mayores beneficios si son manejados y proporcionados al nivel municipal.

Resulta paradójico observar el desenvolvimiento económico de los municipios de 1929 a 1982 ya que tanto los ingresos como los egresos municipales, en comparación con los estatales y federales se fueron reduciendo en una forma sorprendente.

Lo alarmante es que a esa fecha no se hayan tomado las medidas necesarias para revertir dicha situación y aumentar en porcentaje el ingreso municipal en relación con los ingresos estatales y federales.

A continuación mostramos una serie de cifras que indican en forma aproximada los ingresos y los egresos de la federación, los estados y los municipios, realizando una comparación de cada uno de ellos, en relación al porcentaje total de cada caso.

TABLA DE INGRESOS NETOS DE LOS
GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES
Y MUNICIPIALES
(miles de pesos)

AÑO	FEDERACION	%	ENTIDADES	%	MUNICIPIOS	%
1929	322,335	71.1	95,924	21.2	35,130	7.7
1935	313,074	67.4	116,710	25.1	34,447	7.4
1940	577,004	71.4	184,094	23.3	42,996	5.3
1945	1,404,025	75.6	352,192	19.0	101,775	5.4
1950	3,640,807	78.3	856,372	18.4	151,666	2.8
1955	9,023,531	79.7	1,812,643	16.2	327,164	2.9
1960	19,457,602	77.6	4,607,419	18.6	702,627	2.8
1965	64,282,701	88.0	7,657,141	10.5	1,138,348	1.5
1970	109,064,399	86.4	15,207,228	12.0	2,029,204	1.6
1975	403,615,838	90.1	38,327,526	8.6	5,655,664	1.3
1980	2,050,979,000	89.4	215,793,130	9.4	26,147,494	1.1
1981	2,831,248,000	88.3	335,731,174	10.5	39,024,444	1.2
1982	5,707,114,000	90.7	521,806,000	8.3	62,411,000	1.0
1983	5,882,200,000	87.5	717,876,000	10.6	120,711,000	1.8
1985	14,787,400,000	86.7	2021,206,000	11.8	241,635,000	1.4

TABLA DE EGRESOS NETOS DE LOS
GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y
MUNICIPALES.

(miles de pesos)

AÑO	FEDERACION	%	ENTIDADES	%	MUNICIPIOS	%
1929	275,541	69.2	88,318	22.2	34,315	8.6
1935	300,822	67.8	109,829	24.7	33,107	7.5
1940	631,544	73.7	183,438	21.4	42,021	4.9
1945	1,572,804	77.6	354,430	17.5	98,238	4.9
1950	3,463,290	77.4	865,252	19.3	147,846	3.3
1955	8,883,121	81.5	1,686,716	15.5	327,155	3.0
1960	20,150,330	79.6	4,460,602	17.6	699,946	2.8
1965	64,019,537	88.8	6,901,931	9.6	1,121,828	1.6
1970	109,260,986	86.3	15,301,916	12.1	2,037,821	1.6
1975	400,724,690	90.0	39,009,949	8.7	5,610,133	1.3
1980	2,018,600,000	89.6	209,740,977	9.3	25,324,359	1.1
1981	2,762,326,000	88.5	321,269,086	10.3	38,867,226	1.2
1982	5,514,766,000	90.2	536,309,000	8.8	61,616,000	1.0
1983	7,338,300,000	90.4	717,876,000	8.7	120,711,000	1.4
1985	18,596,300,000	89.1	2021,206,000	9.6	241,635,000	1.1

Es importante señalar que tanto en la tabla de los ingresos como en la de los egresos, a partir de 1965 se incluyen los datos de los organismos descentralizados y de las empresas del gobierno federal, razón por la cual existe un repunte significativo en ese año, en comparación con los anteriores.

Como se puede observar a simple vista de los datos que hemos consignado se han concentrado la mayoría de los ingresos en la federación, posteriormente las entidades federativas son las que reciben mayor ingreso y por último los municipios.

En los últimos años se incrementan las cantidades por concepto de ingresos y egresos de los municipios, debido al incremento en las participaciones federales destinadas a los municipios.

Otro de los problemas que aqueja al municipio fué su falta de estructuración y funcionamiento adecuado, por lo que los gastos de manejo interno eran altos, es decir, la administración de los municipios, originaba un gasto mayor que las cantidades que se destinaron en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos.

Como conclusión al presente punto afirmamos que dado el desenvolvimiento del municipio y los problemas que ha afrontado, se ha mermsado considerablemente su situación económica,

razón por la cual han requerido del apoyo de los estados y de la federación, el cual representa una pérdida de la libertad, ya que día con día dependen más y más de la federación y de las entidades federativas.

Entre otras propuestas que hemos hecho, consideramos importante tomar en cuenta las siguientes ideas para el desarrollo municipal:

a) Que cada legislatura local emita las leyes municipales de los derechos que le corresponden a cada municipio, adecuando los mismos a una realidad económica .

b) Establecer procedimientos sencillos y rápidos en lo concerniente a los servicios que presta el municipio, indicando el costo a cargo del usuario para lograr fácilmente la recaudación.

c) Establecer sistemas y programas para que los municipios estén dotados de funciones de fiscalización, por lo que respecta a las contribuciones a que tienen derecho, ejerciendo un control de las obligaciones de los ciudadanos.

d) Tomar en consideración la importancia en el desarrollo nacional de cada municipio y lograr con ello una participación más justa.

e) Continuar asignando mayor fuentes de recursos a los municipios.

f) Dotar al municipio de una estructura organizativa amplia, de acuerdo a sus requerimientos, para con ello lograr los objetivos planteados.

g) Establecer programas a nivel nacional con compromiso formal de descentralización de la vida política, económica y social del país.

h) Aprovechar el sistema de coordinación fiscal y los convenios unicos de desarrollo, para delegar en forma constante y continua a los municipios las obligaciones que ha tomado la federación, logrando con ello una descentralización y en base a ello, el cambio que se propone.

i) Elaborar proyectos que estimulen a la iniciativa privada para desarrollar sus objetivos dentro de los distintos municipios que así lo requieran, fortaleciendo a los mismos.

j) Dotar de mayores facultades a los municipios en materia de educación.

K) Facultar a los municipios a ejercer la función legislativa en materia administrativa, con la cual podrán emitir con mayor facilidad y sin tanta vigilancia sus propios bandos de policía y buen gobierno, así como otras disposiciones que se requieran.

7.7.2. La Base Constitucional de la Hacienda Municipal.

Para que los Municipios estén en la posibilidad de cumplir con sus obligaciones requieren de diversos recursos, tanto humanos como materiales.

Una gran parte de los recursos materiales que requiere esta Institución, esta representada por los recursos económicos, los cuales estan regulados en la fracción IV del artículo 115 Constitucional, mismo que transcribimos con anterioridad.

Otro precepto constitucional que regula los ingresos municipales, lo encontramos en la fracción IV del artículo 31 que establece:

- " Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:
I. ...
II.- ...
III.- ...
IV.- Contribuir para los gastos públicos así de la federación como del esta

do y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". (70)

Ahora bien la actividad financiera de los municipios se inicia en base a los preceptos constitucionales ya citados y con la formulación del presupuesto de egresos, situación previa que obliga a las autoridades municipales para adlegars de los recursos necesarios y cubrir los gastos con los que se garantiza la satisfacción de las necesidades de la población.

Es pues que de lo anterior se desprenden dos aspectos fundamentales del erario municipal que son el ingreso y el egreso público.

La actividad financiera municipal representa un sistema que ofrece formas de obtención de ingresos, mecanismos para su utilización e instrumentos para determinar sus efectos.

Previa la clasificación de los ingresos municipales, los municipios obtienen sus recursos económicos por los siguientes conceptos.

- Pago de contribuciones que marquen las leyes.
- Prestación de Servicios a la comunidad.
- Colaboración voluntaria de población.
- Participación de los impuestos correspon-

70.-ART. 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; op. cit., p. 62.

dientes a otros niveles de gobierno.

- Subsidios.
- Financiamientos.
- Los derivados de sus bienes patrimoniales.

7.7.3. Clasificación de los Ingresos Municipales.

De conformidad con las disposiciones legales establecidas , dividiremos nuestra clasificación en dos campos, los ingresos ordinarios y los ingresos extraordinarios.

Los ingresos ordinarios los clasificaremos de la siguiente forma:

	IMPUESTOS
	DERECHOS
	PRODUCTOS
INGRESOS ORDINARIOS	APROVECHAMIENTOS
	ACCESORIOS
	PARTICIPACIONES

Los ingresos ordinarios son aquellos que se adquieren por el desarrollo de las actividades propias del municipio.

" Ingresos ordinarios, estos ingresos constituyen la forma normal y ordinaria de que dispone el Municipio para proveerse de los fondos que necesitan para realizar sus fines, acorde----- con las disposiciones emanadas de la legislatura local". (71)

Analizaremos a continuación cada uno de los ingresos ordinarios que hemos citado.

I.- Los impuestos de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, representan las contribuciones establecidas por la ley que deben de pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no abarquen las relativas a las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos .

Por otra parte y de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, así como a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, los impuestos deben de cumplir con los siguientes requisitos:

- Que sean establecidos por el poder público

y en el caso del municipio , el ayuntamiento debe de proponerlos ante las legislaturas de los estados.

- Que el impuesto quede establecido en una ley.

- Que sean proporcionales y equitativas, esto es que corresponda la capacidad económica del causante y que a su vez sean justos.

- Que el producto del impuesto sea aplicado para cubrir gastos públicos del municipio .

Ahora bien de acuerdo con la fracción IV del artículo 115 Constitucional en relación con la fracción I del artículo 2o del Código Fiscal de la Federación son objeto por la fijación del impuesto municipal, los siguientes:

a) La propiedad inmobiliaria.

b) Los fraccionamientos y divisiones a la propiedad.

c) La consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria.

d) El cambio en el valor de los inmuebles.

e) Las tasas adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria.

f) Diversiones y espectáculos.

g) Remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos.

- h) Anuncios, propaganda y publicidad comercial.
- i) Vehículos que no consuman gasolina.
- j) Posesión y explotación de carros funobres.
- k) Juegos permitidos.

Es importante señalar que dentro de los puntos que hemos mencionados, le son aplicables diversas actividades y dependiendo de las características económicas de cada municipio, se podría generar algún tipo de gravamen distinto a los mencionados.

II.- Los Derechos, de acuerdo a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación representan las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación.

El objeto de los derechos en el caso de los municipios es el siguiente:

- Certificaciones
- Legalizaciones
- Constancias
- Expedición de copias

- Licencias, registros y refrendos
- Concesiones en panteones
- Rastros y servicios conexos
- Construcciones
- Servicios Públicos de : agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, seguridad pública, registro, etc.

- Mercados
- Obras Públicas
- Actas de Registro Civil
- Estacionamiento
- Placas a causantes del impuesto sobre plazas y mercados

zas y mercados

- Reposición de placas y licencias
- Renta de corral
- Sanidad Municipal
- Servicios coordinados de salubridad
- Permisos de ruta para explotar automoviles
- Arresto de vehículos
- Registro e inspección de vehículos
- Almacenaaje de vehículos
- Servicio de Posta

Al igual que los impuestos en este caso también se puede dar el caso de un derecho diferente de acuerdo con las características de cada Municipio.

III.- Los productos son los ingresos provenientes por actividades realizadas por el municipio y que no son propias del derecho público.

Cabe indicar que la definición antes citada, no forma parte de los conceptos vertidos por el código fiscal, sino que la obtenemos de los principios generales vertidos sobre el presente tema.

Dentro de las diversas clases de productos, que deben de contemplarse en la ley, podemos citar los siguientes:

- Enajenación, renta ó explotación de bienes muebles e inmuebles del Municipio.
- Venta o adquisición de bienes muebles.
- La ocupación y aprovechamiento de otros bienes de uso común.
- La venta de formas para trámites administrativos.
- Venta de basura y abono de rastros y plantas.
- La inversión de capitales.
- Cualquier otro acto productivo de acuerdo con las disposiciones especiales o contratos que celebre el Municipio.

IV.- Los aprovechamientos de acuerdo con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, son los ingresos que percibe el estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones de los ingresos ya citados, derivados de financiamiento y de los que otorgan los organismos descentralizados y las empresas con participación estatal.

Encontramos dentro de esta clase de ingresos los imprevistos provenientes de instituciones oficiales o de particulares, los ingresos de empresas formadas con motivo de los servicios públicos que quedan a cargo de los municipios y aquellos provenientes de los organismos descentralizados que prestan servicios públicos municipales.

V.- Los ingresos denominados accesorios provienen de las contribuciones ó de los derechos que hemos señalado con anterioridad y en virtud de algún tipo de incumplimiento por parte del contribuyente.

Los accesorios lo dividimos en los siguientes .
puntos:

- Recargos en virtud del retraso del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

- Multas derivadas de sanciones administrativas o fiscales, previamente establecidas e impuestas por la auto-

ridad.

- Intereses que representan una indemnización que cubre el contribuyente en virtud de los plazos que se le otorgan para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

- Gastos de ejecución que representan los gastos realizados por la autoridad fiscal al cobrar las contribuciones que omitió pagar el obligado.

- Rezagos los cuales representan los ingresos cobrados por impuestos y derechos correspondientes a ejercicios anteriores.

VI.- Las participaciones son los ingresos que reciben los municipios de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y por disposición de las leyes fiscales de los Estados.

Es importante señalar brevemente en este punto ciertos aspectos de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual entro en vigor en el mes de Enero de 1980.

La mencionada ley establece que un porcentaje de los ingresos federales sea destinado a los municipios.

Uno de los objetivos de la mencionada ley fué el de subsanar una costumbre totalmente impropcedente ya que un mismo impuesto era cobrado por la federación, por los estados y

por el municipio.

Al duplicarse o triplicarse la contribución se provoco un caos en el orden económico, que dio como resultado las ineficiencias en los sistemas locales de recaudación.

Con la Ley de Coordinación Fiscal se sustituyo el sistema de participaciones específicas por el de convenios de adhesión, formulados por las entidades federativas en ejercicio de su libertad y soberanía.

Con la Ley de Coordinación Fiscal se logran diversos objetivos fiscalments, destacando una mayor equidad distributiva en el ingreso y asimismo combatir el desempleo y la in-glación, independientemente de que con la misma se busca romper con el circulo vicioso de la centralización y lograr el grado de descentralización político que caracteriza a un Estado Federal.

Los principios básicos que encontramos en la ley de coordinación son los siguientes:

a) Coordinación entre federación, entidades y municipios para con ello evitar la doble tributación sobre una misma fuente.

b) Libertad para adherirse o mantenerse al margen del sistemas de coordinación.

c) Eficiencia para el aprovechamiento óptimo y racional en relación a las ventajas de la tributación federal y en beneficio de las entidades y de los Municipios.

d) Equidad en la distribución de las participaciones federales.

e) Colaboración administrativa para aprovechar la experiencia y los recursos de autoridades locales y federales.

Además del fondo general de participación del cual se distribuyen los impuestos federales, se establecieron otros tipos de participaciones como lo son las de un fondo con recursos de los ingresos del petróleo y sus derivados y por los ingresos derivados de los impuestos al comercio exterior que se otorgan a los Municipios en donde se localiza la aduana. De igual forma a través de la coordinación fiscal se otorgo el ingresos correspondiente de las multas administrativas no fiscales, equivalente a un 90% del importe de las mismas.

Los ingresos EXTRAORDINARIOS se refieren a las percepciones autorizadas excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales o extraordinarios o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes para cubrir las necesidades del municipio.

Observamos que en este tipo de ingresos, la característica esencial es su voluntariedad, esto es, que no existe obligatoriedad para el pago de la contribución.

Son ingresos extraordinarios los siguientes:

a) Aquellos que con ese carácter decreten las autoridades competentes a propuesta del municipio para pago de obras o prestación de servicios accidentales.

b) Los que procedan de préstamos, financiamientos y obligaciones que adquiera el municipio.

c) Aportaciones del gobierno federal.

d) Aportaciones del gobierno del estado.

Resulta importante considerar que además de los ingresos que hemos señalado, los municipios deben de tomar las acciones correspondientes para aumentar sus ingresos, entre las cuales mencionamos la actualización de leyes y tarifas, la promoción para la realización de obras con la contribución y/o aportación de los beneficiados de las mismas y la creación de empresas municipales que benefician a la población, tales como fraccionadoras, aquellas dedicadas a venta de materiales, etc.

7.8. Comentarios Generales sobre el Municipio.

Resulta alarmante que del ingreso total de la nación, los municipios reciban una parte minima, tomando en consideración que dicha cantidad es distribuida entre los 2377 Municipios que existe en México.

Por lo anterior es necesario que en forma independiente a las reformas efectuadas en 1983 se revierta dicha situación para aumentar los ingresos municipales, lo que traería como consecuencia el beneficio general de la población.

Para lograr lo anterior el elemento fundamental es el deseo humano de alcanzar las metas marcadas a través de los servidores públicos y no dejar que de nueva cuenta el municipio agonice.

" El sistema político mexicano requiere fortalecer su voluntad para aplicar mejor el orden jurídico. Respecto al municipio, lo anterior es cierto; pero también lo es que se requiere una reforma profunda, una reestructuración general para que deje de ser una simple descentralización por región y se convierta en lo que el constituyente deseó: la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la base y el motor de nuestro federalismo, el gobierno de las pequeñas y medianas comunidades por quienes concen sus problemas, y pueden resolverlos en la forma más adecuada." (72)

Por otra parte y como sugerencia, resultaría

72.-JORGE CARPIZO: Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México; en Revista Estudios Municipales; CNEM. México, año I, No. 5, Sep-Oct 1985. p. 39.

conveniente determinar la conveniencia de disminuir el número de los municipios existentes en México.

En virtud de los problemas económicos y administrativos por los que a traviesa el municipio, consideramos que la disminución de municipios, daría buenos resultados, a través de la fusión de uno con otro perteneciente a un mismo estado.

No debemos dejar de comentar de nueva cuenta en este último punto el problema del centralismo que ha ocasionado la pérdida o limitación de atribuciones de los municipios, por lo que una política adecuada sería la de descentralizar la vida nacional.

La costumbre y la inexperiencia son dos elementos que dificultaran en un principio el desarrollo de los municipios, motivo por el cual consideramos que las reformas en su generalidad ayudarán a superar esta situación, ya que respetan la soberanía de los estados y robustecen económica, social y políticamente a los municipios.

Uno de los objetivos que debe de buscar el municipio es lograr su autosuficiencia por eliminar las participaciones federales y estatales, ya que estas resultarán innecesarias si el propio municipio obtiene sus ingresos de acuerdo a las atribuciones que les concedan los estados y la federación.

No olvidemos que el municipio requiere de una libertad y autonomía económica y legislativa , respetando en todo momento la soberanía de los estados.

Recordemos que el cambio es necesario para lograr un verdadero municipio, partiendo del elemento humano y el apoyo que se brinde al mismo, tomando en consideración las ideas que hemos vertido como la creación del servidor público municipal, con la capacitación requerida para ello, fomentando la carrera del servidor público y evitando improvisaciones .

Al desarrollarse el municipio y lograr su autosuficiencia se lograra entre otros aspectos, un nivel superior en la productividad, mejorando la calidad de la misma, una mejor forma de vida de la población, evitando grandes conglomerados en determinadas ciudades y romper con la centralización que en la actualidad ha sometido a nuestro país a sistemas ajenos al mismo.

Si se siguen los planteamientos que hemos consignados y otros más en beneficio de la libertad municipal, sin violar la a los estados o interferir en las atribuciones de la federación, los municipios se robusteceran, vigorizando de esta forma el nivel nacional y el sistema federal, recuperando el equilibrio y dinamismo nacional, en beneficio de nuestra democracia.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- 1.- El estado como sociedad humana, establecida en un territorio, dotado de un poder supremo y regido por un orden jurídico, busca la realización de los valores individuales y colectivos.
- 2.- Para lograr la realización de los valores individuales y colectivos, se requiere como parte fundamental la existencia real del municipio, logrando con ello en forma previa la descentralización de la vida nacional.
- 3.- Para lograr una efectiva participación municipal es necesario otorgarle a esta institución mayores facultades, a través de la prestación de los servicios públicos ejecutados por el propio municipio.
- 4.- A través de la actividad financiera se obtienen los ingresos del estado, razón por la cual el municipio tendrá una fuente de ingresos importantes por este concepto, logrando con ello una redistribución de la riqueza, objetivo primordial de todo

municipio.

- 5.- Una de las fuentes de ingresos de mayor importancia para el municipio es la representada por el derecho tributario, el cual es aplicado en forma amplia en cada municipio, ya que al destinarse diversos ingresos por este concepto a los municipios, es necesario conocer y aplicar adecuadamente su nacimiento, cobro y la facultad de coercitividad en caso de ser necesaria su aplicación.
- 6.- De conformidad con nuestro sistema federal, solo el estado es el soberano, existiendo una coordinación y reglamentación respectiva que rige las relaciones del estado mexicano con las entidades federativas que lo componen.
- 7.- Uno de los grandes problemas que afronto el municipio mexicano desde su inicio, fue el origen de nuestro sistema federal, ya que fué distinto al de otras naciones, en donde una serie de estados independientes se unieron para formar un estado solido con bases firmes y una estructura descentralizadora.

- 8.- Otro problema que ha tenido que afrontar el municipio es el mal uso de las facultades implícitas otorgadas en artículo 73 constitucional a la federación.

- 9.- El municipio nace por la necesidad del hombre de agruparse para lograr sus objetivos, inicialmente se configuro el matriarcado y posteriormente el patriarcado, en donde se consolida la agrupación de los hombres para pasar de clanes a tribus, posteriormente a gens y a polis.

- 10.- En Roma nace un municipio fuerte y solido debido a los conflictos existentes entre plebeyos y patricios, el cual fue posteriormente transmitido a Espana y posteriormente a nuestro país.

- 11.- La figura del prefecto, autoridad intermedia entre el estado y el municipio, derivada del gran centralismo existente en México, detuvo el desarrollo del municipio en nuestro país.

- 12.- El artículo 115 constitucional , es el fundamento primordial del municipio en México, al establecer que el mismo es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros.

- 13.- Al redactarse la constitución de 1917, los constituyentes buscaron dar mayores facultades económicas al municipio, pero la burocracia, corrupción, centralización y en general el estancamiento del país dieron como resultado que en la práctica los municipios no gozarán de esas atribuciones.

- 14.- Uno de los objetivos que debe lograr cada municipio es que genere los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades y como consecuencia eliminar los subsidios o ayudas por parte de otras esferas de nuestro estado.

- 15.- Resulta importante y urgente la reglamentación del artículo 115 constitucional , para con ello regular diversos aspectos del municipio.

16.- Al desarrollarse el municipio en México se lograra entre otras cuestiones, las siguientes:

- a) Satisfacer las necesidades de la colectividad.
- b) Otorgarle a cada comunidad la facultad de decidir la forma de resolver su problemas dentro de marco establecido con anterioridad.
- c) Descentralización de la vida politica, económica y social de la nación.
- d) Desarrollo regional.
- e) Evitar la emigración de la población a las ciudades grandes.
- f) Redistribución de la riqueza.
- g) Determinación politica libre de cada municipio.

17.- Es necesaria la reglamentación sobre las causas graves por las que puede originarse la desaparición, suspensión o revocación de los ayuntamientos o del mandato otorgado a sus funcionarios.

18.- El municipio esta representado por la agrupación social, situada en un territorio

determinado, gozando de capacidad política, jurídica y administrativa.

- 19.- El municipio esta dotado de plena autonomía por lo que respecta a su gobierno interior y en lo referente a la administración de sus recursos y servicios, debidamente regulados por el estado.
- 20.- El municipio esta integrado por un ayuntamiento, el cual esta formado por un presidente municipal, uno o varios síndicos, uno o varios regidores y diversos servidores públicos superiores municipales.
- 21.- Uno de los elementos que consideramos de mayor importancia para la designación de los funcionarios de un ayuntamiento, es el de la vecindad de dicho funcionario con el municipio en donde ejercera sus funciones.
- 22.- La hacienda municipal se ha visto estancada en virtud de las limitaciones económicas que han tenido los municipios, razón por la cual es necesario replantear de nueva cuenta su estructura, facultades y campo de acción para

con ello lograr su desarrollo real.

- 23.- Uno de los problemas que tiene el municipio es la inexperiencia de algunos de sus funcionarios, ya que la designación de los puestos se efectúa como un escalafón político y no con el propósito de lograr un beneficio directo e inmediato para el municipio.
- 24.- De igual forma la costumbre creada sobre el manejo de los municipios, representa un serio problema a resolver, ya que existen temores de romper con ciertas normas prácticas existentes.
- 25.- De lograrse un desarrollo municipal real, se obtendría como resultado la creación y desarrollo de nuevos empleos, mejoramiento de la calidad de los productos y servicios, desarrollo personal y profesional de los funcionarios municipales, etc.
- 26.- Los gastos de administración que generó el municipio sin la prestación de servicios adecuados, fue una de las causas que desequilibró la balanza económica del

municipio, razón por la cual se propone corregir esta situación.

27.- Uno de los motivos que motivaron las reformas municipales y el presente trabajo fué el observar como se deterioraba día a día la institución del municipio, ver como sus ingresos reales disminuían constantemente, razón por la cual era necesario un cambio inmediato.

28.- El origen incierto de nuestro sistema federal, se convirtió en el problema fundamental de la actualidad del municipio, esto es la gran centralización de la vida nacional en todos los rubros .

29.- Se propone que exista una coordinación completa entre las tres esferas de gobierno, aprovechando al municipio como base organizativa de nuestra estructura y de igual forma aprovechar y delegar al municipio la funciones que se relacionan con la prestación de servicios y en donde exista un contacto directo con la población.

30.- Entre otras propuestas para el desarrollo municipal estan las siguientes:

a) Regular cada municipio de acuerdo a los elementos y características que le corresponden.

b) Establecer procedimientos sencillos y rápidos para la prestación de servicios municipales y para facilitar dentro de un marco jurídico establecido la actividad de la comunidad.

c) Dotar de funciones de fiscalización a los municipios.

d) Asignar mayores fuentes de ingresos a los municipios.

BIBLIOGRAFIA

B I B L I O G R A F I A

1.- LEGISLACION CONSULTADA:

Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México; Gaceta del Gobierno del Estado de México, No.32, México, 1979.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales ; 37a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; 46a. ed., Editorial Porrúa, S.A., 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; 64a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983.

Ley de Coordinación Fiscal; Talleres Gráficos de la Nación , México, 1983.

Reglamento de Mercados del H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México ; Gaceta del Gobierno del Estado de México, No. 32, México, 1979.

2.- PUBLICACIONES PERIODICAS CONSULTADAS:

Estudios Municipales; Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Año I, No. 1, Enc.-Feb. 1985.

Estudios Municipales; Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Año I, No. 2, Marzo-Abr. 1985.

Estudios Municipales; Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Año I, No. 3, Mayo-Jun. 1985.

Estudios Municipales; Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Año I, No. 4, Jul.-Ago. 1985.

Estudios Municipales; Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Año I, No. 5, Sept.-Oct. 1985.

Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Año I, No. 6, Nov.-Dic. 1985.

Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Año II, No. 7, Ene.-Feb. 1986.

Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Año II, No. 8, Marzo-Abr. 1986.

Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Año II, No. 9, Mayo-Jun. 1986.

Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Año II, No. 10, Jul.-Ago. 1986.

Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Año II, No. 11, Sept.-Oct. 1986.

Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Año II, No. 12, Nov.-Dic. 1986.

Marco Jurídico del Municipio; Centro Nacional de Estudios Municipales, México, No. 2, 1985.

3.- OBRAS CONSULTADAS:

BURGOA, IGNACIO
Derecho Constitucional Mexicano
Cuarta Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1982

CARPISO, JORGE
La Constitución Mexicana de 1917
Cuarta Edición
Editorial Melo, S.A.
México, 1980

DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO
Derecho Financiero Mexicano
Décima Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1981

DE PINA, RAFAEL
Diccionario de Derecho
Décima Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1981

FLORES ZAVALA, ERNESTO
Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas
Decimaséptima Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1976

FONROUGE, GIULIANI
Derecho Financiero
Primera Reimpresión
Tercera Edición
Ediciones Depalma
Buenos Aires, 1979

FRAGA, GABINO
Derecho Administrativo
Vigesima Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1980

GARCIA AVEDAÑO, ADOLFO
La Doble Tributación: Aspectos Internacionales y Nacionales
México, 1979

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO
Introducción al Estudio del Derecho
Décima primera Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1978

GONZALEZ URIBE, HECTOR
Teoría Política
Segunda Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1977

LANZ CARDENAS, FERNANDO
Ponencia: La Coordinación Fiscal y sus Reformas
México, 1982

LANZ DURET, MIGUEL
Derecho Constitucional Mexicano
Quinta Edición
Cia. Editorial Continental S.A. de C.V.
México, 1982

MARGAIN MANAUTOU, EMILIO
Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano
Tercera Edición
Editorial Universitaria Potosina
San Luis Potosí, México, 1973

MARTINEZ ALMAZAN, RAUL
El Municipio en el Proceso de Desarrollo Regional Nacional
Ediciones del Instituto de Desarrollo Municipal del Estado
de México, A. C.
Imprenta Madero, S.A.
México, 1975

MONDRAGON CARRILLO, GUILLERMO
El Municipio en México
Talleres Gráficos de la Nación
México, 1985

MORENO, DANIEL
Derecho Constitucional Mexicano
Séptima Edición
Editorial Pax-México, Librería Carlos Césarman, S.A.
México, 1983

MORENO PADILLA, JAVIER
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Segunda Edición
Editorial Trillas, S.A. de C.V.
México, 1983

OCHOA CAMPOS, MOISES
El Municipio Su Evolución Institucional
Primera Edición
Imprenta Cuéllar Cavallari
México, 1981

OCHOA CAMPOS, MOISES
La Reforma Municipal
Tercera Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1979

OLMEDO, RAUL
El Desafío Municipal
Primera Reimpresión
Primera Edición
Talleres Gráficos de la Nación
México, 1985

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO
Administración Pública y Desarrollo Urbano. Experiencias Re
cientes en los Municipios Metropolitanos
Editorial Lithomex S.A.
México, 1983

SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO
Notas de Derecho Financiero
Artes Gráficas Benzal
Madrid, España 1976

SERRA ROJAS, ANDRES
Ciencia Política
Cuarta Edición
Editorial Porrúa S.A.
México, 1978

SERRA ROJAS, ANDRES
Derecho Administrativo
Novena Edición
Editorial Porrúa S.A.
México, 1979

TENA RAMIREZ, FELIPE
Derecho Constitucional Mexicano
Décimo Sexta Edición
Editorial Porrúa S.A.
México, 1978