

Este documento fue digitalizado como producto del proyecto BIBLIOTECA DIGITAL, a cargo de la Biblioteca y del Laboratorio de Geomática del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California.

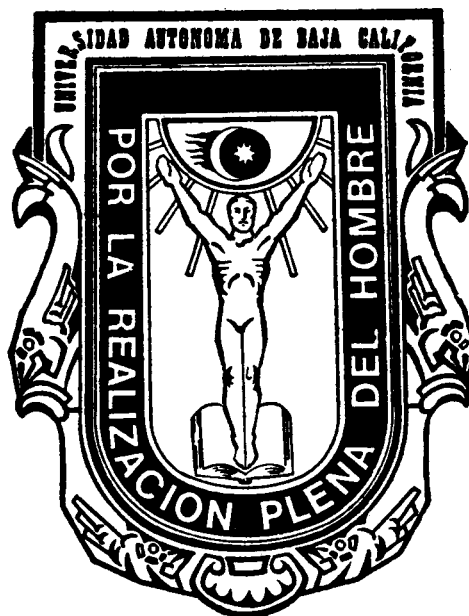


Advertencia:

En este proceso se encontraron documentos incompletos, con páginas ilegibles, entre otros errores, atribuibles al documento impreso y no a la digitalización.

Universidad Autónoma de Baja California

FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI



EL PODER REGLAMENTARIO MUNICIPAL.

UNA LEGISLACION COMUNAL

Tesis Profesional

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

VICENTE CABRERA RESENDIZ

MEXICALI, B. C.

ABRIL DE 1988.

TESIS PROFESIONAL

EL PODER REGLAMENTARIO MUNICIPAL.
UNA LEGISLACION COMUNAL

INDICE GENERAL

	Página.
CARATULA	I
INDICE	II
DEDICATORIA	XI
VOTOS DE GRATITUD	XII
INTRODUCCION	XIII
CAPITULO I.- EVOLUCION HISTORICA-LEGAL DEL MUNICIPIO MEXICANO.	
Sección A.- Antecedentes Universales.	2
I.1.- Las Ciudades-Estados.	
a).- Introducci3n.	
I.1.1.- Las Ciudades Egipcias.	3
I.1.2.- Las Ciudades Sumerias.	4
I.1.3.- Las Polis Griegas.	5
I.2.- El Municipio Romano.	10
I.2.1.- El Estatuto Municipal Romano.	11
I.2.2.- Concepto, Contenido y Extensi3n del T3rmino Municipio.	13
I.3.- Variantes del Municipio en otros Sistemas de Gobierno.	16
I.3.1.- La Gran Bretaña.	
I.3.1.1.- El Gobierno Local y Municipal.	
I.3.2.- Francia.	18

	Pág.
I.3.3.- Escandinavia. El Caso de Noruega.	19
I.3.4.- La Unión Soviética.	
I.3.5.- Los Estados Unidos de Norteamérica.	20
I.4.- El Municipio Español.	22
I.4.1.- Albores y Desarrollo. La Variante Ro mano-Visigoda.	
I.4.2.- El Municipio Español en el Descubri-- miento y la Conquista de América.	24
I.4.3.- Decadencia del Municipio Español.	25
Sección B.- Antecedentes Particulares.	26
I.5.- El Municipio en México.	
I.5.1.- El Municipio Precolombino.	
I.5.2.- El Municipio Virreynal en México.	27
I.5.3.- El Municipio en la Independencia. .	30
I.5.3.1.- La Posición Independentista del - Ayuntamiento de la Cd. de México - en 1808.	
I.5.3.2.- Legitimación de la Lucha de Hidal go.	31
I.5.3.3.- La Constitución de Morelos ó Car- ta de Apatzingán.	
I.5.3.4.- Reglamento Provisional Políti-- co del Imperio Mexicano.	32
I.5.3.5.- La Constitución Federal de 1824.	33
I.5.3.6.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.	34
I.5.3.7.- Las Bases Orgánicas de 1843.	35
I.5.3.8.- El Acta de Reformas de 1847.	36
I.5.3.9.- La Ley General de Dotación del -- Fondo Municipal.	37
I.5.4.- El Municipio en la Reforma. 1854-1875	

	Pág.
1.5.4.1.- El Plan de Ayutla. 1854.	38
I.5.4.2.- El Estatuto Orgánico Provisional 1856.	
I.5.4.3.- La Constitución de 1857.	40
I.5.4.4.- Las Intendencias, Subdelegaciones, Prefecturas y Subprefecturas.	42
I.5.4.5.- Legislación Juarista de Oaxaca. - 1857.	44
I.5.4.6.- El Estatuto Provisional del Impe- rio. 1865.	45
I.5.5.- El Municipio en el Porfiriato.	
I.5.6.- El Municipio en la Revolución Mexica- na.	46
I.5.6.1.- Los Planes Revolucionarios.	
I.5.6.2.- La Sucesión Presidencial de 1910 de Don Francisco I. Madero.	
I.5.6.3.- Manifiesto del Centro Antirrelec- cionista de 1909.	
I.5.6.4.- El Plan de San Luis Potosí de --- 1910.	47
I.5.6.5.- La Visión Municipalista de Venus- tiano Carranza.	48
I.5.6.6.- El Pensamiento Zapatista.	49
I.5.7.- El Municipio en la Constitución de -- 1917.	50
 CAPITULO II.- ANALISIS DOCTRINAL Y JURIDICO DE LOS - ASPECTOS POLITICO, CONSTITUCIONAL, LE-- GAL Y ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO.	 58
II.1.- Conceptualización y Doctrina.	59
II.2.- La Política y el Municipio.	61
II.2.1.- La Política.	

	Pág.
II.2.2.- El Poder y el Municipio.	64
II.3.- La Constitución y el Municipio.	67
II.3.1.- La Constitución.	
II.3.1.1.- El Concepto Absoluto de Constitución.	68
II.3.1.2.- El Concepto Relativo de Constitución.	70
II.3.1.3.- El Concepto Positivo de Constitución.	
II.3.1.4.- El Concepto Ideal de Constitución.	
II.3.2.- El ser y el deber ser de la Constitución Mexicana.	71
II.3.3.- El Municipio en la Constitución Vigente.	79
II.3.3.1.- Del Título Primero.- De las Garantías Individuales y otros Artículos.	80
II.3.3.2.- Del Título Segundo.- De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.	100
II.3.3.3.- Del Título Tercero.- De la División de Poderes.	102
II.3.3.4.- Del Título Cuarto.- De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.	106
II.3.3.5.- Del Título Quinto.- De los Estados de la Federación.	108
II.3.3.6.- Del Título Sexto.- Del Trabajo y la Previsión Social.	114
II.3.3.7.- Del Título Séptimo.- De las Previsiones Generales.	118

	Pág.
II.4.- La Soberanía y el Municipio.	122
II.5.- El Estado y el Municipio.	137
II.5.1.- Del Estado.	
II.5.2.- El Estado y el Municipio.	144
II.5.3.- El Estado Federal y el Municipio.	146
II.6.- El Derecho y el Municipio.	150
II.6.1.- Concepto de Derecho.	
II.6.2.- Derecho Constitucional.	155
II.6.3.- El Marco Jurídico del Municipio.	159
II.6.3.1.- Legislación Federal.	160
II.6.3.2.- Legislación Estatal o Local.	161
II.6.3.3.- De la Reglamentación Municipal Vigente en Baja California.	
II.6.4.- El Derecho Administrativo y el <u>Muni-</u> <u>cipio.</u>	169
II.7.- La Administración Pública y el <u>Munici-</u> <u>pio.</u>	174
II.7.1.- La Actividad del Estado.	175
II.7.2.- Las Funciones del Estado.	176
II.7.3.- La Administración Pública.	180
II.7.3.1.- La Administración Pública <u>Muni-</u> <u>cipal.</u>	185
II.8.- El Municipio ¿Qué es?	190
 CAPITULO III.- LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTI- TUCIONAL DESDE 1917 HASTA 1987.	 193
Introducción.	194
III.1.- La Reforma de 1928.	196
III.2.- La Reforma de 1933.	198
III.3.- La Reforma de 1943.	201
III.4.- La Reforma de 1946.	203
III.5.- La Reforma de 1953.	204

	Pág.
III.6.- La Reforma de 1976.	205
III.7.- La Reforma de 1977.	206
III.8.- La Reforma de 1983.	208
III.9.- La Reforma de 1987.	210
III.10.- Diversas Iniciativas de Reformas al - Artículo 115 Constitucional.	
 CAPITULO IV.- CONTENIDO FRACCIONARIO DEL ARTICULO - 115 CONSTITUCIONAL REFORMADO.	 215
Introducción.	216
IV.1.- Artículo 115 Constitucional Reformado.	219
IV.1.1.- Enunciado y Fracción Primera.	
IV.1.2.- Contenido de la Fracción Segunda.	222
IV.1.2.1.- La Persona y la Personalidad Ju- rídica de los Municipios.	223
IV.1.2.2.- El Patrimonio Municipal y su Li- bre Manejo.	229
IV.1.2.3.- El Poder Reglamentario Muni- pal.	231
IV.1.3.- Contenido de la Fracción Tercera.	237
IV.1.4.- Contenido de la Fracción Cuarta.	240
IV.1.5.- Contenido de la Fracción Quinta.	242
IV.1.6.- Contenido de la Fracción Sexta.	243
IV.1.7.- Contenido de la Fracción Séptima.	244
IV.1.8.- Contenido de la Fracción Octava.	245
IV.1.9.- De los Transitorios a la Reforma.	246
 CAPITULO V.- LAS BASES NORMATIVAS DE LOS MUNICIPIOS. EL CASO DE BAJA CALIFORNIA.	 248
Introducción.	249
V.1.- El Marco Constitucional Local y el Muni-	255

	Pág.
cipio.	
V.1.1.- El Artículo 3° de la Constitución -- del Estado.	255
V.1.2.- El Artículo 28 de la Constitución Lo cal.	
V.1.3.- El Artículo 112 de la Constitución - Estatal.	
V.1.4.- El Nuevo Título Sexto de la Constitu ción Local, Relativo a los Municipios de Baja California.	257
V.1.4.1.- Justificación del Proyecto.	
V.1.4.2.- Texto del Proyecto.	259
V.2.- El Estatuto Municipal de Baja California.	270
V.2.1.- Justificación del Proyecto y su deno minación.	
V.2.2.- Esquema del Proyecto.	274
V.3.- El Código Fiscal Municipal.	278
V.3.1.- Justificación del Proyecto.	
V.3.2.- Esquema del Proyecto de Código Fiscal Municipal.	279
V.4.- La Ley de Hacienda Municipal.	280
V.4.1.- Justificación del Proyecto.	
V.4.2.- Esquema del Contenido de la Nueva Ley de Hacienda Municipal.	281
V.5.- La Ley de Catastro Municipal.	283
V.5.1.- Justificación del Proyecto.	
V.5.2.- Esquema del Proyecto de la Ley de Ca- tastro Municipal.	285
CAPITULO VI.- DE LAS CONCLUSIONES.	286
VI.1.- De las Conclusiones al Capítulo Primero.	287
VI.2.- De las Conclusiones al Capítulo Segundo.	290

	Pág.
VI.3.- De las Conclusiones al Capítulo Tercero.	295
VI.4.- De las Conclusiones al Capítulo Cuarto.	298
VI.5.- De las Conclusiones al Capítulo Quinto.	300
VI.6.- Conclusión General.	302
BIBLIOGRAFIA.	307

D E D I C A T O R I A

A MI ESPOSA ELVIRA Y
A MIS HIJOS EDNA ELVIRA,
LUIS VICENTE Y HERNAN.

IN MEMORIAM A
PASCUAL FLORES CRUZ.

AGRADECIMIENTO

El presente trabajo no hubiera sido posible sin los apoyos y orientaciones invaluableles de las siguientes personas:

Al Lic. Homero Cárdenas Garza, de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República; al C. Dr. Raúl Olmedo Carranza, Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de Estudios Municipales; al C. Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera, Gobernador - Constitucional del Estado; Lic. Hugo Félix García, Secretario General de Gobierno del Estado; C. Lic. José Luis Noriega Barcel, Oficial Mayor de Gobierno del Estado; CC. Lic. Manuel Peña Ibarra y Manuel Martínez Aguilar del Centro Estatal de Estudios Municipales de Baja California; CC. Ing. Guillermo Aldrete Haas e Ing. Manuel Ramos Rubio, Presidente Municipal y Secretario del XII Ayuntamiento de Mexicali respectivamente; C. Lic. Javier Bernal Mateus, Administrador de la Aduana de Mexicali, B.C.; C. Lic. Federico Valdés Martínez, Presidente Municipal del XII Ayuntamiento de Tijuana, B.C.; CC. Lic. Miguel Figueroa Zavala, Lic. Francisco Gutiérrez Espinoza y Lic. Jorge Adolfo González Fonce, Exdirector de mi facultad de Derecho, Excoordinador del Departamento de Seminario y mi Director de Tesis respectivamente.

A mis maestros de la facultad que hicieron lo posible -- por entregarme sus conocimientos y experiencias para obtener mi licenciatura en Derecho.

Mención aparte merecen las Sritas. Guadalupe Hernández - Zazueta, Angélica León Duarte y Lic. Rosa Margarita Zavala -- García por sus trabajos mecanográficos y de redacción.

A todos ellos deseo agradecer infinitamente las diversas formas en que alentaron mi espíritu de superación para alcanzar esta meta de mi proyecto de vida.

INTRODUCCION

Cuando uno se decide por una carrera profesional, seguramente que lo hace porque tiene una noción de lo que ella representa, más cuando se adentra en los estudios de las diversas materias que informan el plan de estudios le surgen inquietudes de especialización. La carrera de Licenciado en Derecho resulta amplísima para la capacidad personal, sobre todo, si se busca la identificación de valores propios y anhelos de superación profesional. En este sentido ayuda mucho la prestación del servicio social cuya actividad representa la primera y más importante de las inclinaciones profesionales. Su ejercicio fundamenta la formación profesional y hace la conexión de lo académico con la práctica y la realidad que nos rodea.

Mi servicio social en el Centro Estatal de Estudios Municipales sirvió para identificar mi vocación de servidor público y la identidad con una institución como es el Municipio, cuya materia de estudio es tan amplia y profunda que lo que se escriba de ella, siempre será lo mínimo que se pueda aportar.

Como ciudadano y vecino del Municipio estoy obligado a corresponder de alguna forma para engrandecerlo, sin mayor pretensión que el de ser útil a la comunidad a la que me debo. El Municipio, además de entidad pública y materia de derecho está ligado a mi currícula académica y forma parte de mi mismo, como vecino y ciudadano, de ahí la trascendencia que suscitó en mi para hacerla materia de mi tesis profesional para alcanzar el grado de Licenciatura en Derecho.

La tesis profesional representa varios objetos y la jerarquización de ellos, está en relación directa con el interés de cada uno de los que las formulan; así por ejemplo, los habrá quienes antepongan el objeto de cumplir un requisito académico para obtener el título, a la obtención de mayores conocimientos, o a la frivolidad de titularse mediante tesis, en lugar de otras formas como cursos de titulación, memorias, etc. Cualquiera que fueren los argumentos, todos son válidos para alcanzar el principal propósito, que es el de titularse.

Hacer una tesis, para mí ha representado profundizar y ampliar los conocimientos adquiridos en la Facultad, ya que por medio de la investigación y el análisis de diversos autores sobre la materia, he podido compenetrarme de las diversas corrientes doctrinarias y la legislación positiva o vigente que regula el tópico de mi trabajo académico. He descubierto que a pesar de ser una materia del común, el Municipio ha despertado poco interés para profundizar doctrinalmente, el derecho administrativo y el Constitucional escrito por nuestros autores más conocidos y leídos por los estudiantes de derecho le dan un tratamiento ligero, cuyos trabajos no ocupan más de uno de los capítulos de sus obras. Actualmente, hablo de --- 1982 para acá, han resurgido algunos municipalistas que se han interesado en escribir obras completas para recoger doctrinalmente la reforma municipal de 1983 al artículo 115 Constitucional.

Mi trabajo intitulado " El Poder Reglamentario Municipal, una Legislación Comunal." Tiene el carácter de investigación documental y de derecho comparado ubicado en el campo del Derecho Público que tiene como base el Derecho Constitucional y como elementos formativos el Derecho administrativo; contiene además mis convicciones acerca de lo que es y debe -

ser el Municipio actual en el México de hoy y merced a la Reforma Municipal de 1983. Como objetivos de la investigación me propongo:

- a).- Determinar, en el marco jurídico del Estado mexicano, de donde deriva y en que consiste el poder reglamentario municipal;
- b).- Analizar las distintas posiciones doctrinales sobre el poder reglamentario municipal visto antes de la reforma municipal y confirmar la nuestra acerca de la nueva posición doctrinal y jurídica que debe ocupar la Reglamentación Municipal en su carácter de Legislación comunal.

La importancia y utilidad de la investigación radica en que: Una consecuencia jurídica de las reformas al artículo 115 Constitucional fué la redistribución de facultades y funciones de los gobiernos Federal y Estatales hacia los municipios y sus ayuntamientos. Lo anterior implica una basta tarea de adecuar Legislaciones federales y estatales; de formular, adecuar y actualizar en su caso, los reglamentos municipales que constituyen los instrumentos idóneos legales para que los municipios puedan ejercer su poder reglamentario y concretar las nuevas facultades que la Constitución les ha asignado.

Hemos elaborado nuestro trabajo en cinco capítulos de contenido y un sexto que es el de las conclusiones. El primero se refiere a la evolución de la Institución municipal en sus aspectos histórico legal, puesto que un pueblo sin memoria, sin orden y sin pasado jamás podrá bordar el presente y porvenir; tampoco se pueden lograr convicciones y proposiciones lógicas sin el antecedente histórico. El segundo capítulo está relacionado con la doctrina jurídica a que ha sido sometida la materia municipal y por otra parte se hace un aná

lisis comparativo del Derecho positivo con el vigente que ha regulado en distintas épocas de la humanidad al Municipio sus ciudadanos y los órganos de gobierno de esa institución. El tercer capítulo es de orden descriptivo y tiene como contenido las reformas que ha sufrido el artículo 115 Constitucional desde 1917 y hasta 1987, además se ha considerado de justicia elemental transcribir los proyectos de diversas iniciativas de reformas al citado artículo, que siendo de relevante importancia para la institución municipal, no pudieron llevarse a cabo en su tiempo, pero que sin embargo la reforma municipal de 1983 recoge en su esencia. Por otra parte y junto a cada texto, plasmamos nuestras convicciones y proposiciones del alcance y contenido que cada reforma estableció.

En el capítulo cuarto nos dedicamos a examinar cada una de las ocho fracciones que contiene el artículo 115 Constitucional vigente cuyos textos resultan de las modificaciones de 1983 y 1987, trascendentes no solo para el municipio sino para el Estado Mexicano y la sociedad en general, pues obedece a las nuevas tónicas de gobernar en la descentralización, la democratización integral y la planificación democrática, siendo necesario compartir las responsabilidades y atribuciones inherentes a aquellas políticas por parte de los tres niveles de gobierno: La Federación, los Estados y los Municipios; incorporando para este último un catálogo mínimo de atribuciones propias y concurrentes desde el marco de la carta Magna.

El capítulo quinto trata de las bases normativas de los municipios, entendiendo éstas como el marco jurídico a nivel local que la legislatura establece para que los Ayuntamientos de los municipios del Estado ejerzan la facultad de expedición de sus reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

En este capítulo se pretende señalar la separación que existe entre lo que corresponda al legislador local, como una previsión del constituyente permanente para asegurar la concreción del Poder Reglamentario Municipal y su base de legalidad en el marco jurídico local con los requerimientos y circunstancias propias de cada entidad federativa y tomando en cuenta el grado de desarrollo de sus municipios, y por otra parte se explican en forma doctrinal lo que a nivel general constituyen las bases normativas que deben regular la integración, organización y funcionamiento de los municipios. En forma casuística, se describen los contenidos de los proyectos que habrán de convertirse seguramente en las bases normativas de los municipios de Baja California.

El capítulo sexto contiene las conclusiones de nuestro trabajo, formulándolas por capítulos y haciendo una conclusión general.

Creemos importante mencionar que muchas de nuestras tesis están diseminadas a lo largo de los capítulos de contenido y las conclusiones solo resaltan los aspectos más relevantes del capitulado.

Finalmente, estamos convencidos que este trabajo no es, ni con mucho, tarea acabada, pues la materia municipal es tan extensa y profunda que cada concepto atribuible al municipio sería tópicos de investigación y dialéctica. La materia del municipio como ciencia de lo Jurídico, y el Derecho como ciencia cultural es inacabable, difícil, compleja y perfectible, pues su evolución va a la par del hombre; por ello en las ciencias culturales y en especial en el Derecho, como dice Paul Valery, escritor francés, "En estas materias, quien no es vago, es difícil; quien no es difícil, es nulo."

La pretensión personal de este trabajo será la de que -- con su lectura pueda motivar a la inteligencia de quienes por interés profesional, personal o académico, logren profundizar y extender el conocimiento acerca de la institución municipal creando lo que se ha dado en llamar la cultura municipalista y con ello lograr establecer una nueva rama del derecho público que se denomine Derecho Municipal. Si solo uno de los miles de estudiantes, profesionistas o investigadores se lograra motivar con este trabajo, estaría más que satisfecho de este esfuerzo de investigación documental con carácter de tesis profesional.

Mexicali, Baja California. Abril de 1988.

Vicente Cabrera Reséndiz

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCION HISTORICA-LEGAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

CAPITULO I
EVOLUCION HISTORICA - LEGAL DEL MUNICIPIO MEXICANO
SECCION A.- Antecedentes Universales

I.1.- Ciudades - estados

a) Introducción:

El sedentarismo del hombre propició tres aspectos importantes para su desarrollo: la familia, la comunidad y la cultura; más sin embargo no hubiera sido posible esto, si el -- hombre no hubiere encontrado las condiciones favorables para su desenvolvimiento y establecimiento en un factor determinante que es el geográfico, de esa manera las grandes civilizaciones germinaron y crecieron al amparo de climas templados y benignos, anchurosos ríos que bonificaban periódicamente las riveras y los deltas con los que el hombre obtenía -- dos o tres cosechas, abundante caza y buena pesca. Entre -- las regiones propicias se encontraron el Valle del Nilo, la media luna de las tierras fértiles, el valle del Indo, el Valle del Hoang-Ho, la cuenca del mediterráneo, la meseta del Anahuac y la meseta Andina.¹

Para efectos de nuestro trabajo, es importante ubicar -- los pueblos que se desarrollaron en la región conocida como la media luna de las tierras fértiles, que se localiza en el próximo o cercano oriente entre el valle del Nilo, los mares Mediterráneo, Negro, Caspio y Golfo Pérsico; el Delta de los ríos Tigris y Eúfrates, conocida como la Mesopotamia que a su vez se divide en dos regiones Accad o Norte y Sumer o Sur,

1.- González Blackaller, Ciro E., Guevara Ramírez Luis. Síntesis de Historia Universal, Editorial Herrero, S. A., México, D. F., 11°. -- Edición 1970. P.19.

esta última de mayor desarrollo agrícola y comercial por su venturoso clima y fertilidad, así como por sus condiciones - estratégicas de tráfico mercantil con el lejano Oriente.²

I.1.1.- Las Ciudades Egipcias:

En los principales brazos del río Nilo se forman ciudades como: Mendes , Busiris, Atribis, Sais, Bubastis, Hermópolis, Letópolis, Buto, Metelis y frente a Letópolis surge la ciudad santuario Heliópolis, esto tiene lugar en el cuarto - milenio antes del nacimiento de Cristo; Heliópolis amalgama los cultos de todos los nomos egipcios. (nomo es el equivalente de la ciudad griega). El culto es la sanción del derecho, surgiendo paralelamente a la costumbre religiosa, una - costumbre jurídica.

Socialmente las ciudades egipcias desarrollan las clases de la nobleza y burguesía que al romperse el equilibrio - numérico entre unos y otros se opera la primera revolución - social que dá origen a una nueva clase en el poder como es - la clase mercantil.

Antes de la unificación de estas ciudades por medio de una federación, las ciudades que mencionamos renglones arriba vivían un régimen urbano con realidades locales que hacían verdaderos estados de las ciudades en cuanto a su gobierno - y administración, pero que fueron destruidas por la unificación y centralización monárquica que ha sido llamado el imperio antiguo; esta monarquía absoluta de Menes hacia el año de 3500 destruyó el feudalismo del Sur y la autonomía de las ciudades norteañas.

2.- Pirenne Jacques. Historia Universal. Vólumen I. Grolier International, Inc. Edit. Exito. Barcelona, España, 1973. P. 25

Surge así el Estado egipcio, que avasalla las formas primarias de organización geopolítica que son las ciudades autónomas, y que va a durar hasta la quinta dinastía, que se caracteriza por su absolutismo en todos los órdenes de la vida comunal, haciendo crisis con la formación de una nobleza hereditaria y la implantación del régimen señorial que ahoga y oprime a las ciudades generando una crisis social que desemboca en un estallido popular donde los nobles y ricos son asesinados, las oficinas del catastro y del registro de los títulos de propiedad son destruidos y por fin, las ciudades recobran su autonomía anterior y se convierten ahora en repúblicas independientes bajo la autoridad de magistrados (diez hombres) elegidos por la población y las clases de los artesanos y los negociantes.

I.1.2.- Las Ciudades Sumerias:

En el siglo XXIII antes de nuestra era surgen verdaderas comunas mercantiles asentadas al pie de los burgos feudales que obtienen de los príncipes, mediante el pago de un impuesto sobre las telas importadas; el derecho a traficar libremente, a administrarse por sí mismas y a vivir según sus peculiares costumbres. Los mercaderes agrupados en gremios comerciales y de tribunales se apoyan mutuamente y mantienen el contacto directo y constante con las demás metrópolis sumerias, de esta forma surgen con bastante esplendor: Asur sobre el Tígris o Agadé sobre el éufrates y en el delta de estos ríos, Sipar, Babilonia, Kish, Nipur, Borsipa, Uma, Uruk, Lagash; Ur, Batibirra-ki, Eridú y Nagitú en las costas del mar Eritreo o Pérsico.

En estas ciudades se vive bajo la autoridad de los reyes locales, la clase dominante está representada por los

nobles terratenientes y los clérigos, aunque la burguesía - va adquiriendo una importancia cada día mayor. En torno al soberano se crea una administración financiera y judicial.³

Para el 2220 los reyes locales son reemplazados por gobernadores, merced a la monarquía centralista que se desarrolla por el rey Shulgi con un gobierno central, departamentos de hacienda, agricultura y obras públicas, así como la unificación de los impuestos; se promulga un código civil y mercantil muy avanzado, pues ya aparecen la orden de pago, el depósito bancario, el crédito y la responsabilidad; la siguiente etapa de estado de derecho que priva a esta confederación de ciudades la viene a conformar el reinado de Hamurabi (2003-1961 A.C.) quién realiza una tarea de unificación del norte (Accad) y del Sur, (sumer) de la Babilonia, promulgando además el código de Hamurabi que contiene la unidad legislativa de usos legales y costumbres contractuales, civilistas y mercantiles de todas las metrópolis de aquel reino. El descubrimiento del occidente por los fenicios en el siglo XI antes de Cristo, abre en la historia de la antigüedad una nueva era en el desarrollo de la humanidad.

I.1.3.- Las Polis Griegas:

Once siglos antes de nuestra era y en plena época de expansión y desarrollo de la rivera del mar mediterráneo -- llevada a cabo por los fenicios, surgen Corinto, Mileto, -- Priene, Efeso, Samos, Colofón, Teos, Clazomena y Eretria, -- reanimando la antigua civilización urbana y marítima, y convirtiéndose en una federación que aunque habitadas por -- carios, fenicios y aqueos, fueron dominadas por la aristocracia jónica.

Tiene interés para nuestro trabajo el episodio históri--
co-social que desarrolla Cipselos en Corinto para el año ---
567, cuando mediante un movimiento popular destruye el siste--
ma señorial de los jonios, expropiando las fincas de los no--
bles que trasforma en pueblos dotados de una *organización mu--*
nicipal e inicia políticas de comercio, y promulgación de le--
yes.

En la magna Grecia, en las colonias nuevas donde no ---
existe nobleza, las ciudades encomiendan a los legisladores
la preparación de constituciones; en Catania, Charondas dá
el poder a la asamblea del pueblo y sustituye la *jurisdic---*
ción de clase por la popular. En Atenas, el código de Dra--
cón termina en el 621 a.c., con los privilegios de la noble--
za y Solón inspirándose en el código de Bocoris, a quién co--
noció en Egipto, instauro la democracia moderada y la igual--
dad civil; suprime la prisión por deudas; libera a los some--
tidos; otorga una nueva base para la jerarquía social, funda--
mentado en la riqueza y no en el nacimiento; el arconte y te--
sorero son puestos que solo la oligarquía de los ricos pue--
den ocupar; aunque los atenienses participan en el gobierno,
por medio de la asamblea del pueblo, eligiendo a los cien --
candidatos entre los cuales son seleccionados los nueve ar--
contes, constituyendo los tribunales populares y escogiendo
los miembros del consejo de los cuatrocientos que, con el --
areópago formado por ex arcontes ejercen el poder soberano.
Así aparece el principio de la representación popular por --
asambleas elegidas (aplicado por primera vez en Quío y Jonia,
que constituye una innovación esencial en la historia del de--
recho público).

Con el advenimiento al poder del demócrata Clístenes --
(508. a.c.), Atenas fue dotada de una constitución que consa--
gró la democracia. El Atica fue dividida en cien Demos, ---

especie de municipios dotados cada uno de ellos de una asamblea, un demarca electo, presupuesto propio y personal encargada de velar por el establecimiento del catastro y del registro civil. Dicho número de Demos territoriales hallábanse agrupados en diez tribus administrativas, compuestas a su vez por demos urbanos, rurales y marítimos. Atenas estaba gobernada por diez arcontes insaculados entre cuarenta candidatos de la primera clase, elegidos en las asambleas de los demos. El antiguo consejo de los cuatrocientos, creado por Solón, se transformó en el consejo de los quinientos, formado por cincuenta miembros de cada tribu, elegidos también -- por suerte entre los candidatos electos en los demos. Inmediato al consejo, existía como tribunal supremo guardián de la constitución, el areópago formado por los exarcontes. A la eclesia o asamblea del pueblo se le otorgaban las facultades de inspección, de gestión de los magistrados, deliberaciones sobre la paz y la guerra, discusión y votación de leyes, que previamente habían sido elaboradas por el consejo. En la constitución del poder ateniense, el areópago y los arcontes representaban a la clase rica; la eclesia y el consejo de los Quinientos a toda la población.

Esparta surge en el siglo VI a.c. como un estado agrario y castrense; una comunidad militar compuesta para el año del 550 por 25,000 espartanos, 100,000 ilotas (campesinos sometidos a servidumbre y 250,000 periecos y mesenios, que no poseían derechos políticos, pero que gozaban de completa libertad económica y social; regidos por una dinastía, una --- asamblea de ciudadanos terratenientes y su gerusia, especie de senado del que forman parte los nobles principales; los ciudadanos compelidos a servir al Estado, se les forma en la filosofía de que el individuo con independencia del grupo, na da cuenta, que únicamente existe el Estado, es decir la comu

nidad de los espartanos que constituyen la clase dominante. ⁴

En su fabulosa obra "La Política", Aristóteles nos describe magistralmente los elementos de existencia y conformación de la ciudad; "La Ciudad no es más que una asociación de seres iguales, que aspiran en común a conseguir una existencia dichosa y fácil". "Cada pueblo al buscar la felicidad y la virtud por diversos caminos organiza también a su modo la vida y el Estado sobre bases así mismo diferentes".⁵

"Son elementos indispensables a la existencia de la ciudad: las subsistencias, las artes, las armas, sin las que no se concibe la asociación para apoyar la autoridad pública en el interior contra las facciones y para rechazar los enemigos de fuera; cierta abundancia de riquezas" (finanzas privadas; públicas), "el culto divino", "el Estado exige: trabajadores que aseguren la subsistencia de los ciudadanos y necesita artistas, guerreros, gentes ricas, pontífices y jueces que velen por la satisfacción de sus necesidades y por sus intereses", en cuestión de los elementos políticos de la ciudad señala el estagirita que las clases guerrera y la deliberante son las únicas que componen la clase política o del poder, "estas dos grandes divisiones del Estado", dice él "se distinguen también entre sí, la una por la perpetuidad y la otra por el carácter alternativo de sus funciones".⁶

"Con respecto a las necesidades indispensables de la ciudad el primer objeto de vigilancia es el mercado público,

4.- Op. Cit. P. 125.

5.- Aristóteles, La Política, P. 123.

6.- Ibidem P. 203.

que debe estar bajo la dirección de una autoridad que ins---
peccione los contratos que se celebren y su exacta observan-
cia", en otro pasaje destaca la necesidad de una magistratu-
ra que se encargue en la ciudad de "la conservación de las -
propiedades públicas y particulares, comprendiendo el *régim-
en interior de la ciudad*", el sostenimiento y la repara---
ción de los edificios deteriorados y de los caminos públicos,
el reglamento relativo a los deslindes de cada propiedad, pa
ra prevenir las disputas". "Todas estas funciones son como
se dice ordinariamente de *policía urbana*".

"Hay otra magistratura, análoga a aquella y de igual mo
do necesaria, que tiene a su cargo las mismas obligaciones,
pero con relación a los campos y al *exterior de la ciudad*".
"Una cuarta magistratura es la que debe percibir las rentas
públicas, custodiar el tesoro del Estado, y repartir los cau
dales entre las diversas ramas de la administración pública.
Una quinta magistratura será la encargada del registro de --
las actas que tienen lugar entre los particulares y de las -
sentencias dictadas por los tribunales. Una sexta magistra-
tura será "la encargada de la ejecución, de las condenas judi
ciales, de la prosecución de los procesos y de la guarda de
los presos".

De acuerdo con Aristóteles existen funciones diferentes
entre la ciudad y el Estado, para mejor decir, existen fun--
ciones públicas que van a atender las necesidades colectivas
de la convivencia urbana y rural de la "ciudad"; y funciones
públicas que constituyen la actividad del Estado; de esa ma-
nera se explica en otro pasaje de su obra donde encontramos
magistraturas que se deben de encargar "a la defensa de la -
ciudad y a todos los asuntos militares, o la magistratura --
que administra los fondos públicos y depura las cuentas de -
los demás; o la más poderosa, aquella "que preside la asam---

blea general en los Estados en que el pueblo es soberano", - la magistratura a cargo de los Dioses y los magistrados --- que tienen a su cuidado de todos los sacrificios públicos -- que la ley no encomienda a los pontífices; dichos magistrados reciben aquí el nombre de arconte, allá el de reyes, en otra parte el de pritanos.

I.2.- EL MUNICIPIO ROMANO

Desde el siglo VII de Roma, el municipio es una ciudad, disfrutando del derecho de ciudadanía romana, pero teniendo una completa organización municipal y una administración autonómica: magistrados, Curias y Comicios. La concesión de ciudadanía romana se hacía a menudo a ciudades enteras que se transformaban entonces en municipios o prefecturas; la -- prefectura es un municipio cuyo poder judicial se ejecuta -- por un praefectus enviado por Roma.⁷

El imperio mundial romano no fué más que la agrupación de una serie de municipios urbanos, más o menos independientes, unidos bajo el poder Supremo de Roma.⁸ Sin embargo la ley de Roma no sometía a los pueblos o ciudades con *estatutos* uniformes, sino que respetaba sus condiciones peculiares, sigue diciendo Reynaldo Robles Martínez, que a su vez cita a Andrés Angulo y Pérez, "Roma conquistaba los pueblos con las armas de sus legiones, pero mantenía la dominación por la flexibilidad de sus instituciones locales de gobierno que permitía amplia autonomía administrativa".⁹

7.- Petit Eugéne. Tratado Elemental de Derecho Romano. P. 85.

8.- Citado por Reynaldo Robles Martínez en su libro, "El Municipio", Ed. Porrúa 1987, P. 40 que transcribe de Von Meyer Roberto: Historia del Derecho Romano.

9.- Ibidem. P. 41 (Angulo y Pérez Andrés: Raíces de la Democracia en América, P. 7.) .

Los pueblos atacados por las legiones romanas tenían -- dos alternativas al momento de enfrentarse a la batalla: invocar la fórmula Dediti y con ello luchar por su independencia total o su destrucción hasta quedar como esclavos de los romanos; ó invocar la fórmula Socii, entregando su ciudad sin luchar, pero concediéndoseles conservar sus instituciones -- propias, subordinándose al imperio Romano en su soberanía -- exterior pagándole impuestos al Emperador, el cuál les daba protección con sus legiones; esta fórmula creó lo que se va a denominar los Municipia Faederata.

I.2.1.- El Estatuto Municipal Romano:

La ley Iulia Municipalis (45 a.c.) regulaba la organización municipal romana.

Con base en el marco facultativo de la ley Iulia municipalis, los romanos establecieron un sistema municipal de -- distintos grados, así por ejemplo existían:

- a).-Municipios con derecho completo (que gozaban del Jus --- suffragii y el jus honorum y se administraban indepen--- dientemente.
- b).-Municipios con solo parte del derecho. (los caerites, -- con todos los derechos salvo los anteriores).
- c).-Municipios con derechos a conservar su legislación (los foederata).
- d).-Municipios que adoptan la legislación de Roma (las praefecturas).

De acuerdo pues a las condiciones y circunstancias en -- que se hubiere concedido el estatus municipal, mediante la -- carta propia que habría de regirlos, el imperio Romano organizaba sus municipios; un ejemplo de este tipo de concesión

lo encontramos en el relato que reproduce García Oviedo Carlos, en su obra de Derecho Administrativo sobre la autorización imperial de Antonino Pío a los habitantes de Timando, lugar de Frondizen, en el Asia menor: "Como en nos es innato su deseo de que por todo el urbe nuestro, crezcan en número y en dignidad las ciudades, y como vemos que los habitantes de Timando ansían obtener el nombre y condición de ciudad y prometen fervorosamente que dentro de ellos saldrá un número suficiente de decuriones (consejeros municipales) - creemos oportuno atender a su ruego y que ejerzan pues con nuestra venia, los derechos que ejercen las demás ciudades: el votar un Consejo Municipal; el dictar decretos, tomar --- cuantas medidas conscientan las leyes; habrá que nombrar, magistrados, ediles, cuestores y cuantos otros cargos sean precisos".

De esta manera los municipios romanos informaban su organización política y administrativa, a partir del propio estatuto que les otorgaba el emperador, con los siguientes elementos:

- 1.- Un territorio
- 2.- Una asamblea general formada por todo el pueblo, y
- 3.- Un cuerpo deliberante llamado curia.

La curia semejava al actual ayuntamiento; sus miembros decuriones eran designados por el pueblo, estando presidida por dos decunviros, que eran a su vez, electos por los decuriones; dentro de sus facultades sobresalían: el nombramiento de magistrados; en el civil, en la manumisión de esclavos; en lo económico, la recaudación de fondos y formación de su presupuesto; en lo militar, el reclutamiento y provisión de armas; en el administrativo, construcción de edificios públicos, obras y servicios colectivos; en lo judicial, decidir las apelaciones de las multas impuestas por los duunviros y los ediles; tenían también funciones de -

glosa; custodia de capillas, señalar días fastos, etc.

La administración municipal propiamente dicha se integraba por:

- a).- Los duunviros, como órgano ejecutivo colegiado, con facultades judiciales y legislativas, además de dirigir la administración en general.
- b).- Los ediles con funciones de policía en general, para cuidar de la seguridad, la higiene y las costumbres.
- c).- El cuestor o curator que tenían a su cargo la gestión y custodia del erario municipal.
- d).- El censor, que se encargaba de formar el censo y además de dirigir la política sobre moral pública.
- e).- El defensor civitatis, encargado de la defensa de los particulares contra los excesos de la curia, del municipio y de los funcionarios imperiales, además de supervisar la inversión de las rentas.

I.2.2.- Concepto, contenido y extensión del término municipio.

En nuestro criterio ha sido más importante iniciarnos en el tema del municipio romano, desde su punto de vista histórico - legal, que sin duda puede darnos una mejor seguridad para luego avocarnos al concepto y no al revés; es decir primero el concepto y luego su evolución; el método histórico es válido para estas cuestiones porque se trata de deducir un fenómeno real y cultural perteneciente al hombre en sociedad; luego no se trata de una idea, sino de un hecho, que por su naturaleza y su importancia en la evolución de la humanidad a podido encuadrarse lo mismo en la ciencia histórica, que en la sociología, la política o el derecho, además de en la administración pública, de esa manera cada una de estas disciplinas al hacer del municipio un tema obligado de

su materia forzosamente habrán de conceptuarlo.

Nuestro trabajo es eminentemente jurídico, y sin que -- tengamos que prescindir de las demás materias, tratándose de expresar un concepto del municipio siguiendo el método histórico-legal, por mejor decir, ligando el fenómeno histórico - de la comunidad con el fenómeno jurídico de la normatividad que le ha hecho evolucionar hasta precisarlo en su oportu- nidad tal y como lo establecen la Constitución Política de - los Estados Unidos Mexicanos, la local de Baja California y de algunas otras entidades federativas y la legislación ordi- naria específica.

Los municipios romanos al igual que los griegos, admi- nistraban los servicios públicos, tales como el suministro - de agua, servicio de bomberos, drenaje, construcción y mante- nimiento de caminos y puentes, limpieza de las calles y vigi- lancia de mercados. La esfera de atribuciones y la reglame- ntación de la actividad del colegio edilicio en líneas genera- les son análogos; la ley de Pérgamo influyó directamente en la redacción de la ley Iulia municipalis y la organización del demos griego fué sin duda el antecedente más cercano a - la organización política del municipio romano.

En este contexto la palabra municipio deriva del Latín *Municipim* (singular) y este de *Munus* que significa cargo u - oficio, también función u obligación de hacer algo; y de --- *capio* capere que quiere decir, tomar adoptar. En traducción libre se podría decir que se trata de tomar un cargo o una - responsabilidad; la raíz latina *munus*, de manera específica, se relaciona con las obras públicas y militares, como las de hacer caminos, excavaciones, fortificaciones, edificaciones; por lo cuál se infiere que en los orígenes del municipio, -- asumir el cargo del munícipe implicaba ocuparse de las nece-

sidades físicas del lugar habitado por la comunidad".¹⁰

En otro orden de ideas, la palabra municipium presenta un triple significado,

- 1° Equivale a una población fortificada, el verbo munio significa amurallar, de donde el sustantivo toponímico de municipium dá idea de un lugar amurallado.
- 2° Significa también el cargo de autoridad que se poseé dentro de dicha población; la voz munus eris quiere decir cargo, oficio o autoridad;
- 3° Equivale también a los habitantes de esas mismas poblaciones, la doctrina ha podido distinguir entre municipio, fundus y ager conforme a los estadios de desarrollo socio-político en que fueron encontrados los asentamientos humanos durante la expansión imperialista de los romanos; originalmente entonces los municipios eran entidades con mejor condición de defensa (amurallados) organización interna y mayor desarrollo urbano que los fundus y los ager que prácticamente consistían en núcleos de población rurales.

El municipio, es por tanto, "una población bien organizada, asentada en un territorio determinado, amurallado que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas y permanentes que se han acogido al Régimen Imperial de Roma".¹¹

De acuerdo con la fuente que citamos en el anterior párrafo, Tísculo es el primer municipio plenamente documentado cuyo establecimiento se sitúa cerca del año 381 según Tito Livio, VI, 4, 5. Para el año de 89 con la ley Plautia Papira, prácticamente todas las ciudades se convierten en municipia civium romanorum (municipios de ciudadanos romanos).

10.- Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano 1° Ed. 1985. P. 79.

11.- Vázquez Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. P. 44.

Esta evolución de la institución municipal va dar lugar a que por primera vez en la historia de la Administración Pública, el municipio se convierte en la base de la división política-administrativa del imperio romano; ello da pie para adelantar que el municipio se conceptúa como una forma de organización y administración interna del Estado, cualesquiera que sea su tipo de gobierno.

En este momento, si habría la necesidad de explicar el dilema de que quién fué primero, si el municipio o el Estado; habríamos de considerar la traslación de estadios mutativos de una comunidad autónoma o autárquica a la necesidad de evolucionar a la forma de Estado, con sus notas distintivas de organización y este regresar o reconocer en la forma de municipio las notas originales políticas o la comunidad conviviendo y sobresaliendo ambas como estructuras de poder con limitaciones específicas pero ordenadas en grado jerárquico para atender las necesidades internas y externas de carácter colectivo del hombre en sociedad.

I.3.- Variantes del Municipio en otros Sistemas de Gobierno

I.3.1.- La Gran Bretaña

I.3.1.1.- El Gobierno Local y Municipal

A principios del siglo XIX, el Gobierno local se ejercía principalmente en los condados y parroquias de las comarcas rurales. El gobierno local urbano funcionaba en distritos (los borough), que habían ido ganando poco a poco su autonomía como municipios legalmente constituídos (existían más de 300). Con la revolución industrial surgieron nuevos centros de población que produjo también un cambio sustancial en la legislación de los condados y los "borough", aprobando

el Parlamento en 1835 el Acta de Corporaciones Municipales - que uniformó considerablemente las normas de gobierno municipal.¹²

Hasta 1902 las zonas o demarcaciones de gobierno local que sobrevivieron fueron: El condado administrativo, el Distrito o "borough de condado", el "borough" municipal, el distrito urbano, el distrito rural y la parroquia; veamos algunas características de estos entes públicos:

- a).-El Condado Administrativo.- Es una zona incorporada, -- con atribuciones para poseer propiedad y desposeer de ella, demandar y ser demandado; cuenta con un Concejo electivo y honorario del condado que gobierna sus actividades, integrado por un Presidente, regidores y los concejales que entre otras facultades pueden imponer -- contribuciones, resuelven cuestiones de ordenanza y elaboran estatutos; inspeccionan la labor de los consejos de distrito rural, disponen de los fondos públicos, planean, programan y presupuestan, y se encargan también de la administración de la educación, la seguridad pública, la agricultura y otras actividades no menos importantes.
- b).-Los "borough" administrativos corresponden más o menos a las ciudades de los Estados Unidos y son zonas urbanas a las que se les ha dado una carta de privilegio o un estatuto. Los "boroughs" municipal y de condado no se diferencian tanto en su estructura y tipo general de gobierno como en que los primeros son, para efectos gubernamentales parte del condado en que están ubicados, en tanto que en los últimos tienen responsabilidad de condado y de "borough". Los "boroughs" de condado aunque situados en un condado administrativo, están exentos de su jurisdicción.

12.- Zink Harold. Los Sistemas Contemporaneos de Gobierno. P. 310

I.3.2.- Francia

En 1884 la Ley sobre organización municipal se convirtió en el código por el cual se han venido rigiendo, con algunas modificaciones ligeras, los gobiernos de las aldeas, villas y ciudades, hasta nuestros días. Con las reformas de 1902 y 1926 se aumentaron los poderes de los departamentos y de las comunas, sobre todo en lo relativo a finanzas y participaciones del gobierno central.

La comuna francesa (unas 38,000) de diferente población y características tiene la misma estructura de gobierno, -- aunque el número de concejales y funcionarios varía lógicamente, en razón de su población.

El departamento es la zona principal del gobierno y administración regional de Francia; a la cabeza hay un prefecto nombrado por decreto presidencial que responde al Ministro del Interior, es a la par representante local del gobierno central y jefe ejecutivo de un gobierno regional, -- teniendo autoridad para aprobar los presupuestos de las comunas.

La comuna o Municipio es una persona legal, con autoridad sobre asuntos locales; con un concejo elegido, alcalde y "adjuntos" además de su personal administrativo. El sistema de elección tiene dos variantes: si la ciudad no llega a los 120,000 habitantes los concejales son electos entre miembros de una lista por mayoría de votos; si pasan de esa cantidad de población, se eligen según un sistema de representación proporcional. Todos duran en su cargo seis años.

El alcalde (Maire) representa a su municipio, promulga decretos del gobierno central y del departamento, prepara -

las listas electorales, el servicio militar y es el ejecutivo del municipio, cumpliendo las ordenanzas locales, preparando el presupuesto y nombra a sus adjuntos que se harán -- cargo de las diversas áreas de la competencia municipal como salubridad, obras públicas, incendios, parques, calles, abastecimiento de agua.

I.3.3.- Escandinavia - El Caso de Noruega.

La circunscripción más importante es la fylke, que equivale más o menos al condado administrativo inglés; los condados se subdividen en Herreder o distritos en los que se -- ubican las aldeas que eligen un representante para formar el Concejo del Distrito.

En los núcleos urbanos con características de ciudades se gobierna mediante un concejo elegido por el pueblo, te--- niendo autoridad sobre asuntos financieros locales. Dicho -- concejo elige un alcalde y designa un comité ejecutivo, que se encarga de los asuntos administrativos, ocupándose de las obras públicas, escuelas, bienestar social, salubridad, economía local y servicios de propiedad municipal. Las ciuda-- des grandes y pequeñas están directamente bajo la autoridad del Ministerio Nacional de Asuntos Municipales y Obras Públicas y no bajo la de los condados.

I.3.4.- La Unión Soviética

Después de la Revolución bolchevique se crearon los --- raions o distritos, en lugar de los condados o cantones za-- ristas, que se gobiernan por medio de un concejo compuesto -- de miembros elegidos cada tres años encabezado por un Presi-

dente, un Secretario y un Presidium, y en lugar de Departamentos administrativos, funcionan comités de concejo que se ocupan de la educación, agricultura, finanzas, salud pública, industrias locales, comercio y economía municipal.

Las ciudades más populosas tienen concejos urbanos o soviet municipal que a su vez se organizan en comités o secciones permanentes; algunas de estas urbes como Moscú o Leningrado se ocupan también de los transportes, la vivienda y el comercio de abarrote al menudeo.

I.3.5.- Los Estados Unidos de Norteamérica.

Cada estado de la Unión tiene facultades para adoptar su propio sistema de gobierno local, aunque predominan tres tipos de gobierno rural-local:

- a).- El township o villa
- b).- El county o condado
- c).- El tercero, que es una mezcla de los anteriores.

La township es una comunidad rural, de escasa extensión y una media poblacional de cinco mil habitantes, tiene su origen en la parroquia inglesa. Cada town es gobernada por una asamblea general que se reúne cuando menos una vez al año, regularmente en primavera, con autoridad deliberativa y legislativa; es mucho más que un cuerpo municipal, por sus facultades. Hacia el Oeste de los Estados Unidos cada township cubre una superficie de seis millas en cuadro y las aldeas que en ella se encuentran tienen una organización casi municipal. (El village o aldeas en los E.U.A. son los municipios embrionarios). No debemos confundir los township con los town (aglomeraciones urbanas), y con las cities; donde -

hay una city el gobierno de ésta rige para toda la township, (lo que quiere decir que éstas son absorbidas por aquellas). En casi toda la Unión Americana, pero sobre todo en los esta dos meridionales el county o condado es una unidad local ad ministrativa que, además de las funciones judiciales y finan cieras, tiene a su cargo, la instrucción, la beneficiencia y los caminos, siendo presidida por un concejo de comisarios-- elegidos por el pueblo. El origen de la vida municipal nor-teamericana está en los burgos o borough que al estilo de -- los ingleses fueron provistos de una carta o privilegio ---- (charter) en el período colonial, todavía en algunos puntos se conserva la denominación de burgos.

La city actual recibe su carta del Estado, aunque en al gunos puntos puede dictarla ella misma.

La aplicación de principios empresariales al gobierno - de la city a dado como resultados algunas variables de admi- nistraciones públicas municipales como son: el City Manager plan; o the Galveston plan of city Government que es un cuer- po colegiado, o el Councilmen City, que es el clásico guber- nment por comisión o consejo que es dirigida por el Mayor of City. Las funciones municipales son de tres tipos:

- a).- Facultades puramente delegadas por el Estado.
- b).- Facultades que aunque dependientes de leyes generales, son materias locales por naturaleza, ejemplo: instruc- ción, beneficiencia y caminos
- c).- Otras que son propiamente municipales.¹³

13.- Enciclopedia Universal Ilustrada. Europea - Americana, Tomo - XXII. P. 584.

I.4.- El Municipio Español

I.4.1.- Albores y Desarrollo. La Variante Romano - Visigoda

La huella municipal en la península ibérica aparece con la romanización (año 19 a.c.; a 477). Los visigodos traen la institución germánica del *Conventus Publicus Vicinorum* o - asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural que atiende los asuntos administrativos, cuestiones de deslinde y amojonamiento, huídas de siervos, presencia en la ejecución de penas;¹⁴ de esa manera es como se hace el injerto romano-visigótico de la institución municipal que va transformándose a la necesidad política económica de los primeros reinos que surgen en el norte de España; más -- sin embargo el municipio español adquiere otras notas peculiares con la invasión de los moros o árabes por el sur de la - península que se prolongó del 711 hasta 1492, (toma de Granada), esto hace aparecer tres formas de organización distinta de las municipalidades españolas: el del municipio español - en los reinos cristianos del norte; (Asturias, Castilla y Navarra), el "municipio" moro y el nuevo municipio español, -- que va surgiendo con la reconquista paulatina de los territorios invadidos;¹⁵ según Rendón Huerta esta es la hipótesis -- más aceptable sobre el nacimiento del municipio español.

Este último tipo; el municipio por derecho de la reconquista hubo de normarse sobre la base legal de los diversos y distintos derechos forales (cartas pueblas o fueros municipales), por virtud de que los pueblos villas y territorios - reconquistados a los árabes por los reyes cristianos "insistían en la conservación del derecho que se había desarrolla-

14.- Gran Diccionario Enciclopédico Tomo II, P. 250. Digest.

15.- Rendón Huerta B. Teresita, Derecho Municipal, P. 74.

do allí bajo la dominación islámica, reclamando del poder central un derecho de su propia elección. Estos propios sistemas jurídicos - forales eran a veces producto de una concesión del rey, (recompensa de servicios prestados en la guerra contra los moros), o del Señor municipal, *a veces también de un acto autónomo del municipio, no contradicho por la corona* o el poder feudal supraordinado al municipio en cuestión".¹⁶

Si podemos repasar nuestras notas anteriores respecto del municipio romano estamos repitiendo el ciclo de formación y desarrollo municipal en dos etapas iguales pero distintas en tiempo y circunstancias.

Es durante el periodo de la reconquista en que el municipio español, concebido por vía de las cartas puebla y los fueros municipales, llega a su más alto grado de desarrollo en cuanto como unidad política de gobierno y administración, periodo que cubre pues desde el siglo IX hasta el XIV que diera la lucha contra los invasores moros y esto es un punto muy importante, ya que el monarca a cambio de obtener el apoyo de las comunidades sometidas, otorga más concesiones que las que puede otorgar el musulman, por ello el municipio se robustece hasta que los moros son echados de la península, época en que el monarca ya no tendrá necesidad de la fuerza de la comunidad y empezará a centralizar su poder en detrimento de la institución municipal.

16.- Margadant S. Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, P. 30.

I.4.2.- El Municipio Español en el Descubrimiento y la Conquista de América.

El sistema de municipios y audiencias, se escoge por los reyes católicos a sugerencia de Juan Rodríguez de Fonseca, fundador del consejo de Indias, para establecer los primeros organismos municipales y de administración y gobierno en el nuevo mundo, fundándose así la primera audiencia en Santo Domingo en 1510 cuya jurisdicción comprendía las Antillas, y la Costa de tierra firme y el primer municipio establecido por Hernán Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519.¹⁷

Paralelamente a las cartas pueblas, "los fueros establecían un precedente en materia de milicias comunales, ya que siglos atrás ante idéntica situación de colindancia con enemigos de la fé cristiana, los municipios habían dispuesto de fuerza armada para atender a su defensa".¹⁸ Adentrado en la significación del poder municipal, ya que había sido alcalde mayor en Santiago de Cuba, Cortés optó por construir una asociación de vecindad, para dejarse investir por el municipio, de todos los poderes para la conquista legítima, dejando por ello su anterior personalidad de explorador a fundador de una ciudad cuyo Ayuntamiento le otorgaría en representación del Rey su nuevo nombramiento de Capitán del Ejército y Justicia Mayor, quedando por este artificio forense, válido en todos conceptos, desligado militar y políticamente del Gobernador de Cuba, Diego de Velázquez; Así mismo nació la primera colonia en América y su primer municipio cuyo Ayuntamiento fué integrado por: Alcaldes ordinarios, Portocarrero y Montejo, Regidores, Alonso de Avila, los dos Alvarado y Sandoval,

17.- Robles Martínez Reynaldo, El Municipio, P. 48.

18.- Ochoa Campos Moises, La Reforma Municipal, P. 94.

Alguacil Mayor Juan de Escalante, Capitán de entradas Pedro de Alvarado, maestro de campo, Olid, alférez del real, Ochoa y Alonso Romero, escribano Diego Godoy.¹⁹

1.4.3.- Decadencia del Municipio Español

Al advenimiento de Alfonso XI las comunidades tomaron el carácter de corporaciones administrativas, se sustituyeron los concejos abiertos por una comisión o concejo municipal que recibieron el nombre de ayuntamiento o cabildo, como encargado de las funciones que fueron del anterior concejo abierto.

Al llegar a la corona el emperador Carlos V, el absolutismo y centralismo ahogaron prácticamente la autonomía de las comunidades de tal manera que la ciudad de Toledo en 1519 arengó a las demás ciudades de la corona castellana para iniciar una acción conjunta en contra de los excesos del emperador; de esa forma se reunieron en Avila representantes de más de 15 ciudades cuyo programa político se centraba en una lucha por la vigencia de los fueros municipales; lucha política que desembocó en la guerra de comunidades, siendo derrotados por el ejército imperial en los campos de Villalar en Abril de 1521. El anterior acontecimiento abre un parteaguas en la historia legal e institucional del municipio que va a trascender particularmente en la historia del municipio mexicano durante la colonia y hasta la Revolución Mexicana.

19.- Ochoa Campos Moisés, La Reforma Municipal, P. 96.

SECCION B.- Antecedentes Particulares

I.5.- El Municipio Mexicano

I.5.1.- El Municipio Precolombino.

Al decir del ameritado maestro Moisés Ochoa Campos, las comunidades indígenas a la llegada de los europeos consti--- tuían municipios desarrollados; en el seno de las urbes, el municipio político aparecía junto con una incipiente divi--- sión de clases sociales y especialización del trabajo.²⁰

El municipio aparecía como poder autónomo y asociación de vecindad, el ejemplo más estudiado del tema es el Calpu--- lli Azteca.

Los Calpullis formados por lazos de parentezco y por -- razgos culturales comunes estaban ligados entre sí y a través de sus clanes integraban la tribu. La tribu era una liga de calpullis. El consejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli. Este -- consejo elegía por una vida al Tlatoani (gobernador de la -- tribu y al Tlacatecuhtli el jefe militar que llegó a personi--- ficar el poder central).

Nota Importante:

Creemos de trascendencia, hacer la aclaración pertinente que en este capítulo, que hemos denominado evolución histórica legal del municipio mexicano combinamos las variables de: el origen del municipio, formas similares en otros sistemas de gobierno, desarrollo de esa

20.- Op. Cit. P. 18.

institución y sus bases legales establecidas por las le yes supremas de cada sistema que hemos estudiado; Al en trar al particular asunto de nuestro municipio mexicano dejamos por asentado que concentraremos su inserción - en el sistema político mexicano que nos arroja peculiaridades desde el gobierno de los aztecas hasta la consa gración como tal en la Constitución de 1917, más es importante resaltar que su personalidad actual nos viene traída por los españoles con la conquista y de aquellos por los romanos y así sucesivamente, lo que le da carac terísticas de institución universal; aclarando lo anterior entremos a nuestro siguiente tema.

I.5.2.- El Municipio Virreinal en México

La colonización de la Nueva España se llevó a cabo por medio del municipio. Las primeras leyes que regularon nuestro territorio fueron las emanadas de los ayuntamientos, entre ellas las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525 que tenían como objeto, lograr el arraigo, la identidad y la solidaridad, fortaleciendo los vínculos de vecindad y de esa manera lograr no solo la fundación de los pueblos, sino además poder organizar la vida política de los municipios.

Las ordenanzas de población dictadas por Felipe II en 1573 regulaban la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los concejos municipales como forma de gobierno, así vemos, que el primer órgano de gobierno que existió en la nueva España fué el Ayuntamiento o Cabildo.

En principio el vecindario elegía libremente a las autoridades municipales, más el centralismo de la corona menguó

este carácter democrático de las municipalidades a tal grado que por cédula de 5 de Octubre de 1522 de la Reina Juana por medio del cual puso a la venta los cargos concejales. Además existía una intervención directa en los cabildos a través de los alcaldes mayores o corregidores que eran nombrados -- por el Virrey directamente por la corona.

Las leyes de Indias disponían que los pueblos indios -- nombraran alcaldes y regidores indios; aunque el alcalde indio era una mera fórmula, pues al lado tenía al cacique a -- quién le reconocían las propias leyes de indias su jurisdicción civil y criminal.

Las principales atribuciones encomendadas a los Ayuntamientos en la época colonial eran:

- a).-Obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos,
- b).-Cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y --- aguas comunales,
- c).-La repartición de solares y la traza de la ciudad
- d).-Corte y plantación de árboles
- e).-La atención de los servicios públicos, como el de policía, agua potable, alumbrado.
- f).-Vigilancia de mercados, ventas y mesones
- g).-Dar en concesión anual a través de remates los derechos por vender pan y carne
- h).-Organización y cuidado de alhóndigas y pósitos.

La iglesia tenía a su cargo el registro civil, los hospitales y cementerios. Para cumplir con sus funciones los cabildos disponían de los bienes comunes, propios y arbitrios. "Los del común de la ciudad o villa son las fuentes, las plazas, mercados, arenales y riberas de los ríos, los otros eji

dos, las carreras donde corren los caballos, los montes y dehesas y otros lugares establecidos por la ley para procomunal de la ciudad".²¹

Los bienes propios eran los que brindaban productos al Ayuntamiento para los gastos públicos (tierras otorgadas por el emperador Carlos V por cédula de 25/VI/1513). Los arbi---trios, que eran impuestos que percibían los Ayuntamientos seña---lados por el Rey, el Virrey y los Gobernadores, recibiendo --distintas denominaciones según fuera el tipo: Sisas, derramas, contribuciones y concesiones.

A falta de un ordenamiento general que regulara la ins---titución municipal, se dejó en libertad a las autoridades lo---cales, para que tomando en cuenta sus propias circunstancias y necesidades normativizaran su vida vecinal.

A su vez los Ayuntamientos estaban facultados para re---gular aspectos sociales, económicos y judiciales de poca mon---ta a través de disposiciones de observancia general que formu---laban como acuerdos o como ordenanzas. A pesar de esta dis---tribución de competencias nítida y precisa, el poder municipi---pal funcionó paralelamente a un complejo mecanismo representa---do por el Virrey, la Real audiencia, el Tribunal del consula---do de México, el protomedicato, el juzgado de bienes de difun---tos, los juzgados para los asuntos de los indios, la santa her---mandad, el tribunal de la acordada y a finales de la colonia el intendente corregidor.²²

21.- Op. Cit. P. 8.

22.- Moises Ochoa Campos, La Reforma Municipal, P. 174, 175 y

I.5.3.- El Municipio en la Independencia

I.5.3.1.- La posición independentista del H. Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808.

El 5 de Agosto de 1808 el cabildo de la ciudad de México, hizo llegar por medio de una representación en las personas del Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del Ayuntamiento y del Regidor Fray Melchor de Talamantes, la siguiente posición relacionada con los sucesos de la invasión napoleónica a la corona española y la abdicación de Carlos IV y Fernando VII.

"Las juntas de Gobierno y de los cuerpos respetables de las ciudades y reinos no hacen sino cumplir con la Ley -- (ley 2º Título I, libro 6 de la Recopilación de Leyes de las Indias), que manda se consulten los asuntos arduos con los súbditos y naturales, y como en las actuales circunstancias por el impedimento de hecho del Monarca la soberanía se halla representada en la Nación para realizar a su real nombre lo que más le convenga, las autoridades reunidas con las municipalidades que son la cabeza de los pueblos hacen lo que el mismo soberano haría para cumplir con una disposición, -- tan benéfica, útil y santa".

Con lo anterior, el Ayuntamiento de México que políticamente representaba a la clase social de los criollos y alentaba la independencia nacional, pretendía:

- a).-Ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la colonia; y
- b).-Convocar a un congreso de Ayuntamientos para fijar un Estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España.

De esa forma se exhaltaba la soberanía popular exigiendo la consulta a los súbditos y naturales ante aquellas especiales circunstancias y se asumía una posición de soberanía nacional propiciada por el impedimento del monarca para gobernar y representada por las autoridades legítimas reunidas con las propias municipalidades que según la ley son cabezas de los pueblos.

Históricamente conocemos el resultado de fracaso que tuvieron los munícipes de 1808, pero lograron germinar la semilla de la independencia nacional desde su modesta investidura comunal.

I.5.3.2.- Legitimación de la Lucha de Hidalgo

Los elementos constitucionales de Ignacio López Rayón generados con la instalación, en Zitácuaro, Michoacán, de la Suprema Junta Nacional Americana, pretenden legitimar la lucha que había iniciado en Dolores, Guanajuato el Padre Hidalgo tratando de consolidar legalmente el incipiente estado-nación mexicano y es justo reconocer que en los artículos del 20 al 23 de este ordenamiento acreditan la existencia legal de los Ayuntamientos como los órganos de gobierno municipal dándoles facultades para naturalizar extranjeros y requisitando las condiciones y cualidades que deban poseer quienes integren o compongan los Ayuntamientos.

I.5.3.3.- La Constitución de Morelos o Carta de Apatzingán

El Licenciado Miguel González Avelar en su obra la Constitución de Apatzingán y otros estudios hace referencia a la posición radical que sustentaban Rayón y Morelos en re-

lación a la soberanía afirmando que, "cuando la Constitu---
ción de Cádiz fue jurada en México el 30 de Septiembre de -
1812, nuestra guerra de independencia tenía la misma edad -
que las cortes y, como en aquéllas, el pensamiento insurgent
te no acababa todavía de resolver la disyuntiva entre sobera-
nía del Rey o soberanía del pueblo.²³

El "Decreto Constitucional para la libertad de la Amé-
rica Mexicana" del 23 de Octubre de 1814 que promulgó el Su-
premo Congreso Mexicano de Apatzingán, Michoacán delineó en
definitiva el proyecto de nación sustentado en los princi--
pios de soberanía popular y forma de gobierno republicano.
Respecto de nuestro tema, el artículo 208 establecía "que -
en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivament
te los gobernadores y repúblicas, *los ayuntamientos* y demás
empleos mientras no se adopte otro sistema", que significa
pues el respeto y reconocimiento a la municipalidad existent
te.

I.5.3.4.- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexi- cano 1822.

La sección séptima, relativa al "Gobierno particular -
de las provincias y pueblos, con relación al supremo impe--
rio", se integraba de un capítulo único que establecía la -
regulación de las Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos
y Alcaldes". Dicho cuerpo legal albergaba en su artículo -
83 la confirmación de la vigencia que de las diputaciones y
Ayuntamientos hacía la Constitución de Cádiz. Así mismo el
artículo 91 disponía que "subsistirán también con sus actuat
les atribuciones, los ayuntamientos de las capitales de pro

23.- González Avelar Miguel.- La Constitución de Apatzingán. Sep.
México 1982.

vincia, los de cabezas de partidos, y los de aquellas poblaciones considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores, haya suficiente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios del Ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de su institución".²⁴

Por otra parte el artículo 24 del reglamento establecía que las elecciones de ayuntamientos se harían para 1823, con arreglo a un Decreto que expediría la Junta Nacional instituyente y lo posterior, mediante una ley de elecciones; lo anterior pone de manifiesto el origen de elección popular de los ayuntamientos, solo empañada por la nefasta presencia de los jefes políticos que hacían nugatoria la función de los ayuntamientos.

I.5.3.5.- La Constitución Federal de 1824

El texto aprobado en 3 de Octubre de 1824 y publicado al día siguiente con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos estaba integrado por 171 Artículos de los cuáles ninguno hacía referencia al municipio con todo y que su título sexto se consagraba a "los Estados de la Federación" destacando el artículo 161, Fracc. I, el respeto constitucional a los Estados a efecto de "organizar su gobierno y administración interior", sin oponerse a la Constitución y al Acta Constitutiva.

La omisión que de los municipios hizo el constituyente de 1824 ha querido interpretarse de varios modos entre los que destacan: "La poca importancia que tenían para la Consti-

24.- Solís Acero Felipe, Evolución del Régimen Constitucional del Municipio Mexicano. Fotocopiado, Centro Estatal de Estudios Municipales, Mexicali, B. C., 1987.

tución Federal" (Ignacio Burgoa, D. Constitucional P. 882) ó como una muestra de respeto al régimen interior de las entidades federativas dentro de las cuales se ubica al municipio" (Moises Ochoa Campos y Ma. del Refugio González, citados por J. Francisco Ruíz Massieu y Diego Valadés en su libro Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, 1983).

I.5.3.6.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

El federalismo no prendió del todo, de tal forma que para 1835 la efervescencia política a favor del régimen centralista dió pié a un congreso constituyente que concibió las llamadas "siete Leyes Constitucionales de 1836", cambiando radicalmente de una República Federal a República central, más lo relevante de este pasaje de la evolución del régimen constitucional de nuestro país, es que por primera vez se consagra a nivel constitucional a los ayuntamientos cuyos enunciados se encontraban en la sexta ley constitucional relativa a la "División del Territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos". Los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 de dicha ley establecían la regulación detallada de la organización y funcionamiento de los ayuntamientos. (Nótese que se habla de ayuntamientos y no de municipios).

Don Miguel S. Macedo en su obra El Municipio en México y su Evolución Social Tomo I, citado por Ochoa Campos Op. Cit. P. 237, resume los contenidos de los artículos arriba citados en los siguientes términos: "fué la Sexta Ley Constitucional del 29 de Diciembre de 1836, la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en -

1808, en los puertos cuya población llegara a los 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de al cal des, regidores y sí ndi cos se fijaría por las juntas de departamentos y por los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, 12 y 2. Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces con cili adores, conocían de los juicios verbales, dictaban provi dencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaron su carácter de concejiles y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos".

I.5.3.7.- Las Bases Orgánicas de 1843

La Junta Nacional de Legisladores (69 personas.) dieron al país un nuevo código centralista que denominaron "Bases de Organización Política de la República Mexicana". Su artículo 4° se ocupó del régimen municipal estableciendo que "el Territorio de la República se dividiera en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y *Municipalidades*".

El Artículo 134, Fracciones X y XII de las Bases Orgánicas estableció la facultad de las Asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal, destacándose dos atribuciones: la primera relativa al "establecimiento de corporaciones y funcionarios municipales,

expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural, (Fracción X) y la segunda relacionada a "aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (Fracc. XII).

I.5.3.8.- El Acta de Reformas de 1847

El movimiento de la Ciudadela de Agosto de 1846, encabezado por el General José Mariano Salas, termina con el régimen del General Mariano Paredes y declara la reistauración del federalismo y la propia vigencia de la Constitución de 1824, para cuyos efectos hubo de convocarse al sexto constituyente quién votó el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de Mayo de 1847 en cuyo documento se ratifica la vigencia del pacto federal y de la Constitución de 1824; Los Estados sustituyeron a los Departamentos, el Distrito Federal y los Ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fueron suprimidas las prefecturas.

Como consecuencia de lo anterior el avance de reconocimiento constitucional al municipio tiene un retroceso porque se colige que si las reformas de 1847 confirmaban la vigencia de la Constitución de 1824, ésta como vimos en el párrafo I.5.3.5. no contenía absolutamente ninguna disposición relativa a los municipios o a los ayuntamientos, paradójicamente hemos visto que son los ordenamientos centralistas -- los que reconocen constitucionalmente al Municipio y su órgano de Gobierno el Ayuntamiento y no así las constituciones de corte federal que por su orientación democrática debieron hacerlo.

I.5.3.9.- La Ley General de Dotación del Fondo Municipal.

En 1848 siendo Presidente de la República Don José Joaquín de Herrera acudió en auxilio de los Ayuntamientos con base en la Ley General de Dotación del Fondo Municipal ---- creando el primer catálogo de impuestos municipales comprendiendo los ramos siguientes: expendios de bebidas embriagantes, harinas, matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas, juegos y canales; esto obedeció a la necesidad de resarcir los ingresos que los Ayuntamientos perdían al abolirse las alcabalas, con las cuales los municipios formaban mas del 50% de su erario. Por otra parte, su autonomía política se veía mermada, cuando en ese mismo año de 1848 fueron suprimidos los alcaldes municipales, subsistiendo solo los alcaldes de cuartel que tenían la función de realizar las primeras diligencias en los juicios penales.

En esa mismo época y bajo el régimen del General Mariano Arista, 1851-1853, fueron reglamentados los *Ayuntamientos de los Territorios Federales de la Baja California y Tlaxcala*. Es importante señalar que la institución municipal no solo sirve de base administrativa, territorial y política de las entidades federativas, sino que además, con los mismos propósitos se organiza la República en cuanto a sus territorios federales, cuanto más que existen los elementos naturales y jurídicos que informan las municipalidades, como son los casos que nos ocupan renglones arriba.

I.5.4.- El Municipio en la Reforma 1854 - 1875

El centralismo llegó a suprimir los ayuntamientos según consta por regla general de 1853, en que se confió la administración municipal a los intendentes y a los jueces -

de paz de designación gubernamental, más para fortuna nuestra, los liberales que auspiciaban el federalismo, acogieron entre sus banderas la de los Ayuntamientos de elección popular, en un régimen descentralizado, integrado por Estados libres y soberanos.

I.5.4.1.- El Plan de Ayutla, 1854.

El documento de lucha del General Don Juan Álvarez, a la sazón gobernador del Estado de Guerrero (erigido en 1849) aunque solo fijaba disposiciones de carácter político y para el interés nacional, sin referirse para nada a la Institución municipal basta y sobra con que su postulado principal sobre la convocatoria de un congreso extraordinario diga: - "el cual se ocupe exclusivamente de construir a la nación - bajo la forma de República representativa y popular" para darle los méritos suficientes como un documento que auspiciara la reorganización de los Ayuntamientos bajo la forma de mocrática de elección directa.

I.5.4.2.- El Estatuto Orgánico Provisional, 1856.

Al instalarse el régimen provisional con Don Ignacio Comonfort, se expidió un Estatuto orgánico provisional que fijaba las bases de un gobierno en tanto que se promulgaba la Constitución.

No obstante de lo provisional, el Estatuto dedicó, en la sección novena relativa al Gobierno de los Estados y Territorios, más precisamente en el artículo 117, lo relacionado con atribuciones a los gobernadores para "hacer la división política del territorio del Estado, establecer corpo

raciones y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas" (Fracc. XIII); "aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades" (Fracc. XVI), y "aprobar los contratos que celebren los Ayuntamientos" (Fracc. XXVII). El Artículo 28 establecía la obligación de los ciudadanos de inscribirse al padrón de la municipalidad. De lo anterior se deduce que la autonomía política y administrativa del municipio se ve disminuída al punto de que se convierten en dependencias de los gobernadores.

A lo manifestado debemos añadir que durante el gobierno del Sr. Comonfort se expidieron algunas leyes que vamos a conocer como leyes de reforma entre ellas el "Decreto del gobierno sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas -- que administren como propietarios las corporaciones civiles ó eclesiásticas de la república mexicana", del 25 de Junio de 1856, llamada la "ley Lerdo que si bien es cierto contribuyó a beneficiar al Estado mexicano, parte de sus disposiciones perjudicaron al municipio, puesto que éste estaba considerado como corporación civil según el Art. 3º y consideraba a los bienes de éstos como de "manos muertas" por lo que se entiende que algunos o muchos de los bienes del municipio se "desamortizaron" en beneficio del Estado y en detrimento del patrimonio municipal, que no solo se vió menguado sino -- que además, conforme al párrafo 2º del artículo 27 de la --- Constitución Federal de 1857 se prohibía a las corporaciones civiles o eclesiásticas "adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al servicio ú objeto de la -- institución".²⁵

25.- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, Documentos Básicos de la Reforma 1854-1875, Tomo I, P. 246 y Tomo II, P. 115. 2º Edición, Mayo de 1982. México, D. F.

I.5.4.3.- La Constitución de 1857.

Solo referencias incidentales sobre el municipio con---
templa la carta magna del '57 que precisó la organización -
política del país en forma de república representativa demó-
crática y federal, sin que ello desmerezca la importancia pa
ra nuestro tema, por ejemplo:

- El artículo 31 fracción II, nos habla que "es obligación de todo mexicano": "Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y *municipio* en que -
resida de la manera proporcional y equitativa que dispon-
gan las leyes".
- El artículo 36 contempla la obligación "del ciudadano de la república" de "inscribirse en el padrón de su *municipa-
lidad*, manifestando"....
- El artículo 40, que es igual en redacción y contenido al vigente, establece la forma de gobierno y organización fe-
deral y la soberanía de los estados en lo concerniente a su régimen interior. El artículo 41, que es igual al en-
cabecado del actual, nos habla del ejercicio de la sobera-
nía del pueblo, por medio de los poderes de la Unión y de los poderes de los Estados "para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivos de la Constitución Federal y de las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del -
pacto federal."
- El artículo 49 ordena la incorporación de diversas *municí-
palidades* a determinadas entidades federativas. "La *muni-
cipalidad* de Ahualulco, que ha pertenecido a Zacatecas, -
se incorpora a San Luis Potosí".....
- El artículo 72 que contiene las facultades del Congreso -
de la Unión enuncia en la fracción VI, que "el Congreso -

tiene facultad para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

A mi modo de ver en esta fracción se encuentra el origen de la conceptualización constitucional del municipio en el estado mexicano de organización federal, así mismo sin que se desmienta la posición doctrinal de que se dejó a los Estados la facultad para su organización interior, observamos en los anteriores artículos que se reconoce la existencia jurídico-política de los municipios y que dada la prohibición a los Estados de contravenir las estipulaciones del pacto federal y a la propia constitución, lógico es comprender que ninguna entidad federativa se iba a organizar de distinta manera que no fuera por municipalidades, además de que el gobierno de la República daba el ejemplo de cómo se organizaba interiormente el Distrito Federal y los territorios federales.

El comentario anterior viene a colación porque algunos de nuestros autores de Derecho Constitución, entre ellos -- Don Daniel Moreno en su obra de Derecho Constitución Mexicano, afirma que "los liberales; en general, descuidaron al municipio y lo que fué peor; se equivocaron al convertir a los ayuntamientos en auxiliares de los Estados y de la federación en materia electoral, encomendándoseles elaborar las listas de los padrones de votantes, repartir boletas, instalar casillas y recoger la votación".²⁶

26.- Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Pax. 7º Edición, P.377, México. 1983.

Aventuramos la premisa de que los Federalistas en 1824 y los liberales de 1857 "olvidaron" constitucionalmente al municipio más que por prejuicios o "desdenes" federalistas, por principios de orden teórico jurídico y de valoración política de aquellos tiempos; como enseguida lo haremos notar al incluir en este capítulo el tema de las prefecturas.

I.5.4.4.- Las intendencias, Subdelegaciones, Prefecturas y Subprefecturas.

Es importante volver un poco atrás para entender lo -- que estamos viendo que se plasma en el texto Constitucional de 1857.

España vivía la influencia francesa desarrollada por el "despotismo ilustrado", que se había iniciado con el reinado en la península por los borbones; (Felipe V, 1713-1746, nieto de Luis XIV y María Teresa de Francia) la revolución francesa de 1789, y las instituciones napoleónicas que llegaron con la invasión a la península. La institución municipal sufrió nuevamente los embates del centralismo cuando precisamente Felipe V suprimió los fueros aragoneses, valencianos y catalanes en represalia porque éstas regiones se habían opuesto a la entronización del borbón, iniciándose así un proceso de centralización administrativa y unificación política que se fué acentuando con los reinados posteriores y que a la sazón mucho le sirvieron a Napoleón en su avasallamiento peninsular; al encontrar varias de las instituciones francesas aclimatadas en territorio español.

La concepción francesa del municipio hecha por la revolución de 1789 la afirmó como un poder municipal junto a -- los tres clásicos de Montesquieu, cuestión que dió un giro de 180 grados en las leyes napoleónicas colocando a la ins-

titución municipal como un órgano administrativo descentralizado. La descentralización por región, cita Moises Ochoa Campos, "se ejerce por medio del Control del Estado sobre el municipio, conservando éste su autonomía administrativa, -- muy pobre por cierto."²⁷

Las ordenanzas de intendentes de Carlos III en 1786 -- creaban la jurisdicción de los intendentes en materia de -- justicia, policía, hacienda y guerra, remplazando política y administrativamente a los gobernadores y las subdelegaciones a su vez remplazaban a los corregidores y alcaldes mayores. La aplicación de estas formas de gobierno centralistas en la Nueva España tuvo lugar en 1803, que acentuó la -- centralización política y la disminución de facultades a -- los Ayuntamientos, sobre todo las hacendarias quedando sujetos a la voluntad de los intendentes.

En el virreinato de la Nueva España funcionaron en --- 1786, 12 intendencias, México, Puebla, Veracruz, Mérida, -- Yuc., Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, S. L. P., Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe, dividiéndose cada intendencia en partidos y cada partido en *municipalidades*. El virrey -- nombraba a los alcaldes y a los subdelegados.²⁸

Siguiendo el modelo francés de administración pública centralizada y caracterizado el municipio como una variante de organización descentralizada por región e implantando un órgano centralizado, dependiente del Ejecutivo; el Prefecto administraba el Departamento y controlaba los ayuntamientos; auxiliado por el Subprefecto en lo que respecta al distrito

27.- Ochoa Campos. Op. Cit. P. 193.

28.- O'Gorman Edmundo, Historia de las Divisiones Territoriales de México, Ed. Porrúa. México 1966. P. 21.

(partidos). Ley de 20 de Marzo de 1837. La Constitución de Cádiz en 1812 copió el modelo francés en su título IV -- que se llamó "Del Gobierno y la Administración de los Pueblos".

El régimen intermediario, intromisorio e interceptivo de las prefecturas, respecto de la autoridad legítima y popular de los ayuntamientos colocaba al municipio en una categoría de "organismo" del Estado.

- El modelo liberal de la Constitución de 1857 tenía sus raíces filosóficas en el modelo francés, es por ello que nos atrevemos a observar que el municipio no podía constituirse en un cuarto poder o tener cabida en un apartado constitucional.

I.5.4.5.- Legislación Juarista de Oaxaca. 1857

El gobernador de Oaxaca Lic. Benito Juárez García, que había iniciado su carrera política, como regidor del Ayuntamiento de Oaxaca, al promulgar la Constitución local cuidó que en su contenido se estableciera el principio democrático de la elección de los Ayuntamientos, de esa manera en la sección II relativa al Gobierno y administración interior del Estado y precisamente en los artículos 67, 68 y 69 se contemplaban "la elección de cada ayuntamiento en forma directa por los vecinos del Municipio.....; las facultades y obligaciones de los ayuntamientos; y la delimitación de sus competencias respectivamente".

I.5.4.6.- El Estatuto Provisional del Imperio. 1865.

Bajo la efímera y cuanto ineficaz mascarada del Imperio de Maximiliano continuaron en vigencia las prefecturas a las que se les añadió el nombre de imperiales. Volvió a regir el régimen centralista para las entidades que habían aceptado el gobierno extranjero, organizándose en Departamentos, - distritos y municipalidades. A excepción de los alcaldes, los regidores eran elegidos popularmente, renovándose por mitad cada año, pero las contribuciones eran decretadas por el Emperador; quedando además bajo el control de los prefectos.

I.5.5.- El Municipio en el Porfiriato 1876 - 1910

Durante esta larga y aciaga época en que gobernó al --- país Porfirio Díaz la institución municipal sufrió el mayor de sus retrocesos en manos de los jefes políticos que como - agentes de los gobiernos estatales hacían cumplir las órde-- nes del poder dictatorial central, con las características - siguientes:

- 1.- Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno estatal y los ayuntamientos
- 2.- Estaban sujetos a la voluntad de los gobernadores
- 3.- Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal
- 4.- Residían en las cabeceras de Distrito o partido, contro-
lando a los Ayuntamientos de su circunscripción
- 5.- Tenían el poder suficiente para suprimir toda manifesta-
ción democrática y cívica de la ciudadanía; controlaban
las elecciones y cometían abusos y atropellos que raya-
ban en lo criminal.

La opresión política y el estado de terror que durante más de treinta años implantaron los jefes o prefectos políticos en la comunidades ha sido considerada como una de las -- causas históricas que dieron el germen de la Revolución Mexicana, puesto que una de las banderas del movimiento revolucionario fué la postulación del municipio libre, considerado siempre como el reducto primario y original de la democracia.

I.5.6.- El Municipio en la Revolución Mexicana 1910 - 1917

I.5.6.1.- Los Planes Revolucionarios

El programa del partido liberal de los Hermanos Flores Magón, Sarabia, Librado Rivera, Antonio I. Villarreal expedido en el exilio en 1906 destaca en el punto 45 "la supresión de los jefes políticos" y en el 46 demanda " la *reorganización de los municipios* que han sido suprimidos y el *robustecimiento del poder municipal*."²⁹

I.5.6.2.- "La Sucesión Presidencial de 1910" de Don Francisco I. Madero.

A principios de 1909 el prócer de la democracia en México, reclamaba en su obra "la sucesión presidencial" condiciones democráticas en la elección del vicepresidente, creando el partido antirreleccionista.

I.5.6.3.- Manifiesto del Centro Antirreleccionista de 1909

Un grupo de notables mexicanos, entre ellos los hermanos Vázquez Gómez, Toribio Esquivel Obregón, Filomeno Mata y

29.- Solís Acero Felipe. Op. Cit. P. 78

Luis Cabrera expidieron un manifiesto a la nación, en el que hicieron destacar la bandera del "Sufragio Efectivo. No Reelección" teniendo como objetivos de su lucha "salvar a la República de las garras del absolutismo, volver a los Estados su soberanía, a los municipios su libertad, a los ciudadanos sus prerrogativas, a la nación su grandeza".³⁰

I.5.6.4.- El Plan de San Luis Potosí de 1910

Ante la frustrada posibilidad de llegar a la vicepresidencia el señor Madero, se propició la alianza de los partidos antirreleccionista y nacionalista democrático permitiendo una fórmula fuerte de contrincantes electorales de Don -- Porfirio Díaz en las candidaturas de Francisco I. Madero como Presidente y Francisco Vázquez Gómez a la vicepresidencia, cuyos compromisos electorales entre otros, comprendieron "la prohibición de la reelección de gobernadores y presidentes municipales, dar mayores libertades a los municipios y abolir la institución de las jefaturas y prefecturas políticas". El proyecto no cuajó, porque en plena campaña fué aprehendido Madero en Monterrey y llevado prisionero a San Luis Potosí, de donde se fugó en Octubre de 1910, no sin fraguar durante los meses de su cautiverio, de Julio a Septiembre, el plan revolucionario conocido como el Plan de San Luis Potosí y que perfeccionó en Texas, para darlo a conocer inmediatamente a los mexicanos, arengándolos a la lucha para el 20 de Noviembre del mismo año. Dicho Plan contempla importantes pronunciamientos en favor de los municipios, y se convierte al municipio libre en postulado de la Revolución Mexicana.

I.5.6.5.- La Visión Municipalista de Venustiano Carranza

En las "adiciones al Plan de Guadalupe", formuladas en 1914, y como resultado del compromiso que el jefe del ejército constitucionalista hiciera ante la convención de generales, al formular el programa político del gobierno provisional de la república, se abordó el problema municipal con la expedición del decreto de 20 de Diciembre de 1914, que reformaba el artículo 109 Constitucional cuyo texto quedaba de la siguiente forma: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del Estado".

Al decir de Moisés Ochoa Campos, "Carranza demostraba con esto su esencial preocupación por el problema municipal y por ello puede dársele legítimamente el título de apóstol del municipio libre".³¹

Como consecuencia de la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, se expidieron las leyes siguientes:

- a).-Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el municipio libre.
- b).-Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- c).-Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en qué establecer escuelas, mercados y cementerios.
- d).-Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal,

31.- Ochoa Campos. Op. Cit. P. 318

territorios de Tepic y Baja California

e).-Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

La legislación municipal carrancista pone los cimientos de la institución que va a cobrar fuerza como precepto constitucional consagrado en el actual artículo 115 y logra el reconocimiento como base de la organización política y administrativa de nuestro proyecto revolucionario de nación-estado.

I.5.6.6.- El Pensamiento Zapatista

Aunque el Plan de Ayala no dedica un solo precepto a la institución municipal, Emiliano Zapata se preocupa en otros documentos "por hacer del municipio la piedra de toque de la estructura política del país y darle todo su apoyo".

En 1916 el general Zapata expide "la ley General sobre libertades municipales y la ley orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos; en ellas se recalca la promesa de la revolución sobre la supresión de los jefes políticos y el reconocimiento de los fueros y libertades comunales; previendo que cada municipio deberá de gozar de absoluta libertad, para proveer a las necesidades locales y para expedir los reglamentos y bandos o disposiciones que juzgue necesario para su régimen interior, estableciendo el principio democrático de la elección popular y directa de los ayuntamientos.

La trascendencia de esta legislación zapatista resulta de su cercana expedición con la preparación del proyecto --- constitucional que se formula por el constituyente solo tres

meses después, en Diciembre de 1916.³²

A pesar de que la revolución se había dividido en facciones y grupos, una de ellos encabezados por Don Venustiano Carranza y entre los que se encontraban Alvaro Obregón, Pablo González y Cándido Aguilar; y el otro grupo formado por Francisco Villa y Emiliano Zapata que apoyaron al General Eulalio Gutiérrez, ambos grupos el constitucionalista de Carranza y el convencionalista de Gutiérrez continuaban manifestándose por conseguir los postulados revolucionarios, destacándose entre otras de sus acciones, la de reivindicar al municipio en sus notas de libertad política y hacendaria como ha quedado escrito en líneas arriba por la legislación zapatista, la legislación carrancista, o el decreto de 29 de Diciembre de 1914 del Presidente provisional de los convencionalistas Don Eulalio Gutiérrez, por el que deroga la ley del 26 de Marzo de 1903 restituyéndoles a los ayuntamientos del Valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes de esa ley. Así, mismo puede hablarse mucho antes de la convención de Aguascalientes, que ya el 25 de Marzo de 1912 Pascual Orozco en su pacto de la empacadora se pronunciaba, en los artículos 28 y 29, en favor de dos aspectos concretos sobre el municipio como eran "la efectiva independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar sus arbitrios y fondos"; y la supresión de los jefes políticos, dejando sus funciones a los presidentes municipales".³³

I.5.7.- El Municipio en la Constitución de 1917

Resuelta la lucha de facciones en favor del varón de Cuatrociénegas Don Venustiano Carranza, como Primer Jefe

32.- Solís Acero Felipe. Op. Cit. P. 89

33.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano. 1º Edición. México, D. F., 1985. P. 116

del Ejército constitucionalista, convoca en el mismo año de 1916 y ya casi a finales, al Congreso Constituyente de Querétaro a fin de que se reformara el texto de la de 1857 a objeto de incorporar las nuevas instituciones que la revolución social, primera de este siglo, había producido.

El proyecto de reformas al artículo 109 que correspondía al Título V de la Constitución de 1857, sufrió un cambio de numeral, pues ahora se presentaba como artículo 115 y en su primera parte era igual que el que se había reformado en 1914 y textualmente señalaba, Título V...De los Estados de la Federación. Artículo 109.- "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, -- administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado".

La asamblea constituyente no tuvo objeción en aprobar esta primera y original parte del artículo 115 Constitucional en la que se dejaba asentado lo siguiente:

- 1° Instruía sobre la forma de gobierno, que debían de adoptar los Estados para su régimen interior, que sería republicano, representativo y popular o sea a la imagen y semejanza que demanda el artículo 40 para el gobierno de la federación.
- 2° Obligaba a los estados a organizarse interiormente en los aspectos políticos y territoriales sobre la base del "municipio libre", cuestión que implicaba la imposibilidad de que las entidades federativas organizaran su administración pública mediante otras formas que se fueran a empalmar con la institución del municipio, verbigracia: las

intendencias, los Distritos, los partidos, condados o cantones, etc., lo que significaba que se reconocía jurídicamente la existencia de una división política, de gobierno, territorial y poblacional organizada por municipios, por lo mismo este mandato constitucional sobrepasaba al de -- 1857 en que solo se hacía mención a la forma de gobierno repúblicano representativo y popular, que los Estados debían adoptar para su régimen interior.

En esta parte del original artículo 115 Constitucional, el municipio sirve de base para el ejercicio de la soberanía de los poderes del Estado, lo que significa un rol que el municipio juega en la organización interna de las entidades federativas, muy independiente de su propio papel como "municipio libre".

- 3° Con la frase "municipio" libre, la constitución consagra el principio de la autodeterminación de la comunidad, demandando de las entidades federativas el mismo respeto que las entidades se tienen entre sí y del gobierno de la federación para con cada una de ellas; así mismo se instalabo el principio democrático en la elección directa de - sus ayuntamientos, haciendo incapié en que para cada uno de los municipios habría un ayuntamiento con el propó- sito de evitar cualesquier forma de corrupción del poder municipal por parte de los gobiernos de los Estados.
- 4° Con la frase "sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado", el constituyente quiso -- descartar la posibilidad que los gobiernos de los estados volvieran a imponer los nefastos jefes políticos, inspec- tores, contralores, visitadores de los municipios, cuyos efectos eran los de mediatizar las competencias propias - de los ayuntamientos y obstaculizar el cumplimiento de -- sus atribuciones.

5° Al no conceptualizar lo que es el municipio libre, se infiere de la redacción que se reconoce constitucionalmente la existencia de él, en los términos que manda que el estado se organice interiormente tomándolo como base. La entidad pública y comunidad autodeterminativa, que en forma natural se ha arraigado y cumple con algunas de las funciones que le corresponden al Estado, como de propios; hace pensar en un nivel de gobierno.

El segundo párrafo del mencionado artículo dice: "el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitual o transitoriamente".

De lo anterior es necesario comentar lo siguiente:

- 1° Que se reconoce la necesidad de jerarquizar el poder; y
- 2° Que la Constitución señala que existe o debe existir una fuerza pública de los municipios; luego entonces, si está dotado de una fuerza pública, el municipio es un poder público.

Lo que sigue de la primera parte del artículo 115, se dedicaba a regular el gobierno de los estados.

La segunda fracción del proyecto del artículo 115 fué obra de la segunda comisión de Constitución del Congreso constituyente integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, cuya justificación de su existencia la subrayaban en los siguientes términos "teniendo en cuenta que" los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas,

la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida; y su independencia, condición de su eficacia".³⁴

Fundamentada en lo anterior, dicha comisión presentó la siguiente redacción:

Artículo 115.-.....

I.-....

II. "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte -- que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá -- la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los aspectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

El debate del dictamen de la Comisión referido a la -- fracción II, se celebró los días 29, 30 y 31 de Enero de -- 1917, sesiones con las cuales el Congreso de Querétaro cerraba sus sesiones, y no importando lo presionado que se encontraba con el tiempo, el constituyente observó que en el aspecto hacendario la fracción II "No obstante que parece ser

34.- Solís Acero Felipe, Op. Cit. P. 102, quién cita al H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. L. Legislatura. "Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones". Tomo VIII, 2º - Edición. Manuel Porrúa, S. A. Librería México, 1978. P. 310

muy liberal; es en el fondo enteramente conservadora".

Argumentaba el Diputado Martínez de Escobar, considerando que "los municipios creo yo que, únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio".³⁵

Arduo y vigoroso fué el debate entre los constituyentes para dilucidar la cuestión hacendaria de los municipios, sin menosprecio de la libertad política que se les consignaba - en la fracción primera como lo señalaba el Diputado Jara, -- pues, "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada tanto en lo individual como colectivamente". Dos elementos no encontraban respuesta: el establecimiento de una tesorería municipal y de una oficina rentista del estado; y la autoridad que debería de resolver los conflictos suscitados en la relación hacendaria entre el municipio y el estado. Las posiciones del constituyente sobre la autonomía económica los puntualizó el diputado guajuatense Fernando Lizardi: "El absolutismo municipal donde el municipio recaudará todos los impuestos; la acción del Estado, donde la Legislatura local determinará todo asunto municipal; y el término medio, que los municipios administren libremente sus arbitrios y que los Estados fijen su contribución o la parte proporcional o una cantidad fija anual", proponiendo una nueva redacción en los términos siguientes: "los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la Legislatura Local" argumentando que la --- Constitución sólo establece normas generales; quedando los - detalles a cargo de las leyes reglamentarias y de la legislación particular en cada entidad".³⁶

35.- Idem. P. 106. Supra P. 318.

36.- Ochoa Campos. Op. Cit. P. 333

Varios proyectos de redacción sucumbieron en las discusiones del constituyente, hasta el amanecer del 31 de Enero de 1917, en que el diputado Gerzayn Ugarte del 3° Distrito del Distrito Federal intervino proponiendo la redacción siguiente:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades". El proyecto se votó con 88 votos en favor y 62 en contra, el constituyente resolvía así la encrucijada de sus debates en torno a la cuestión hacendaria municipal, pero dejaba a medias de resolver la autonomía municipal, defendida por Jara y Medina, pero no respaldada por los demás constituyentes ante el temor de invadir la soberanía de los Estados o de provocar una crisis en las relaciones del municipio y el estado.

El texto del artículo 115 aprobado por la Asamblea Constituyente de Querétaro, por cuanto a su contenido municipal, fué el siguiente:

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

les; y

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente....³⁷

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DOCTRINAL Y JURIDICO DE LOS ASPECTOS POLITICO,
CONSTITUCIONAL, LEGAL Y ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO

CAPITULO II

ANALISIS DOCTRINAL Y JURIDICO DE LOS ASPECTOS POLITICO,
CONSTITUCIONAL, LEGAL Y ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO

II.I.- Conceptualización y Doctrina

Cuando se habla de conceptos explica el maestro Juan Manuel Terán en su obra, "siendo ideas del sujeto, imágenes mentales acerca de las cosas, nada más reflejan las cosas, concepto es la definición de cierta cosa; una cuestión meramente lógica formal",³⁸ cuya estructura revela una unidad de pensamiento con sus cualidades de intensión o connotación, extensión o denotación, o dominio de aplicabilidad, ejemplo: La intensión de "vida" es el conjunto de las propiedades que caracterizan a los seres vivos, o sea el metabolismo, la autorregulación, la adaptación, la conducta teleológica, etc., y la extensión de "vida" es la clase de los seres vivos presentes, pasados y futuros. Ningún concepto propiamente dicho carece de intensión, pero un concepto puede ser genuinamente tal y tener una extensión vacía, por ejemplo en el concepto "alma". En la ciencia, la intensión y la extensión de los conceptos se determinan por la investigación teórica y empírica.

En palabras de Mario Bunge "la intensión de un concepto es, pues, el conjunto de las propiedades y relaciones subsumidas bajo el concepto o que el concepto, por así decirlo, sintetiza".³⁹

En el lenguaje del Diccionario concepto equivale a "un -

38.- Terán Juan Manuel. Filosofía del Derecho. P. 21

39.- Bunge Mario. La Investigación Científica. P. 85

objeto que concibe el espíritu, y como sinónimo de idea.⁴⁰ En contra tenemos lo "concreto" o el objeto en sí mismo, lo real. La conceptualización supone las categorías lógico-formales de las ideas que vamos a transcribir en el presente capítulo, y que son obra de ilustres pensadores de varios tiempos, cuya circunstancia podría hacer variar la "intensión" - en una clara visión de evolución de dichos conceptos, más cuya circunstancia haría válida la expresión doctrinaria de -- sus posiciones filosóficas y científicas relacionadas.

Con la vertebración de los conceptos se estaría en condiciones de elaborar modelos teoréticos de carácter particular y de esa manera producir en conjunto de opiniones una posición dogmática que diera como resultado una doctrina: los doctrinistas van a adoptar una corriente de opinión desarrollada sobre la base de sus ensambles teoréticos cuyo alcance se mide en relación a la materia de su elucidación, tráte se de modelos ideales o de interpretación dentro de sus categorias icónica simbólica; conceptual, factual o mixta respectivamente.

Al abordar este capítulo creémos necesario buscar una posición metodológica por medio de la cuál debiéramos ubicar nos en el tratamiento de sus temas, dejar a un lado lo ontológico y lo preceptivo de los temas no es nada fácil, pues las ciencias culturales a las que pertenecen los aspectos de este capítulo han tenido su origen en modelos fácticos y conductas humanas de acción conjuntal que hacen incurrir en confusión meta y pseudo científica al mezclar elementos empíri--cos con conceptos abstractos; de ahí que trataremos de exponer lo que nuestro modo de pensar se acerca más a lo conceptual desde el punto de vista de lo abstracto, y desde luego respe

40.- Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado por Ramón García Peláyo y Gross. P. 256

petando los puntos de vista de los autores a que hagamos referencia, aunado todo esto a los preceptos jurídicos que tienen vigencia actual y que obviamente regulan al municipio.

II.2.- La Política y el Municipio

II.2.1.- La Política

Existen desde luego muchas acepciones de la palabra "política", desde la más original y remota explicada por Aristóteles, *como medio orientado a un fin*, cuando al explicar el origen del Estado y de la Sociedad cita que "todo Estado es, evidentemente, una *asociación* y toda asociación *no se forma sino en vista de algún bien*, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno".⁴¹

Más adelante señala "la primera *asociación de muchas familias* pero formada en virtud de relaciones que no son cotidianas es el pueblo, que justamente puede llamarse colonia natural de la familia. La asociación de muchos pueblos forma un Estado completo, que llega, si puede decirse así, a bastarse absolutamente a sí mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida, y debiendo su subsistencia al hecho de ser éstas satisfechas. Así el Estado procede siempre de la naturaleza, lo mismo que las primeras asociaciones, cuyo fin último es aquél, y lo que es cada uno de los seres cuando ha alcanzado su completo desenvolvimiento se dice que es su naturaleza propia". La naturaleza arrastra, pues, *instintivamente* a todos los hombres a la asociación política".⁴²

41.- Op. Cit. P. 21

42.- Ibidem. P. 22, 23 y 24.

En otro orden de ideas el Doctor en Derecho Héctor González Uribe, "en un intento", dice, "por determinar las más importantes acepciones de la palabra "política" y delinear un concepto de riguroso valor científico para éste término, "cita al profesor Luis Sánchez Agesta, quién señala tres sentidos fundamentales de orientación de la "política":

- 1° "La política es actividad que crea, desenvuelve y ejerce el poder". Un poder que representa al fenómeno de denominación con carácter social y está encomendado a la cohesión de un grupo, mediante el derecho. Son seguidores de este postulado Shae Foe, Berolzheimer y Heller.
- 2° La política se concibe como lucha, oposición o disyunción, "opinión" que se desprende de las obras de Maquiavelo, -- Ratzenhofer y Gumplowicz, para quienes el Estado se ha -- originado en la lucha de los hombres por la superviven-- cia; y
- 3° "La política se entiende como actividad orientada por un fin". Cuyo concepto se establece desde Aristóteles y ha sido rescatado por Jellink y Radbruch.⁴³

Las anteriores posiciones no son antagónicas, aunque su sentido así lo parezca, pues el concepto de la política ha sido orientado a las circunstancias y las épocas en que fué enunciado, por ello coincidimos con el maestro González Uribe que lejos de formar oposición, se vinculan en una unidad dialéctica cuya articulación la integra la idea cimera que es el orden de la convivencia.

La política en sus elementos de conformación (forma, -- contenido y objeto), se puede describir así:

- a) Como una forma de actividad humana, social, creadora y libre (subjetiva).

43.- González Uribe Héctor. Teoría Política P. 23 y 24

- b) En cuanto a su contenido, los actos se realizan para ----
 "constituir, desenvolver, modificar, defender, acrecentar,
 conservar, defender o destruir un orden, que en lo social
 se determina como el orden jurídico.
- c) En lo tocante a su objeto, busca un bien supremo en el or
 den temporal, que en tratándose de la sociedad, es el ---
 bien común, el interés general o la justicia social, con-
 forme a la axiología prominente, cuya obtención solo pue
 de lograrse mediante una organización superior de tal so-
 ciedad que resulta ser el poder público.

Asociación humana, que se organiza como Estado y que -
 tiene como fin la de lograr su bienestar común por medio del
 establecimiento de un orden supremo para la convivencia, son
 las notas esenciales que logramos sacar del concepto "polí-
 tico" en sus diversas connotaciones.

En cuanto a sus contenidos y objetos la política puede
 ser materia de conocimiento por parte de ciencias autónomas

- a) Como ciencia política estricta, si se le pretende sistema
 tizar en sus contenidos
- b) Como teoría del Estado; cuando objetivamos la estructura
 celular del Estado; y
- c) Como derecho político en sentido estricto, o derecho cons
 titucional cuando ordenamos el sistema jurídico que cons
 tituyen las unidades políticas de que se compone el Esta-
 do.

Las ideas anteriores son base para distinguir la rela-
 ción Política - Municipio; por una parte existe una "teoría
 política" que trata de obtener un conocimiento explicativo -
 del Estado en todos sus aspectos y por la otra parte, trátase
 de la "política" que se refiere a la actividad humana que

busca por medio de su organización el bien común de la sociedad.

II.2.2.- El Poder y el Municipio

"Bertrand Russell", citado por Galbraith, "llegó a la conclusión de que el poder, junto con la gloria, continúan siendo la más grande aspiración y la máxima recompensa de la especie humana".⁴⁴ Max Weber lo definió como "la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre la conducta de otras personas".⁴⁵

De acuerdo con Galbraith existen tres instrumentos para esgrimir el poder o para imponerlo y hay tres instituciones o características que acuerdan el derecho a su uso; hace referencia a poder condigno, poder compensatorio y poder condicionado para calificar a sus instrumentos de poder:

- El primero esta relacionado con la coercibilidad; es aquel que gana la sumisión mediante la habilidad para imponer -- una alternativa a las preferencias del individuo o grupo -- que sea lo suficientemente desagradable o doloroso, de modo que tales preferencias sean abandonadas.
- El poder compensatorio logra la sumisión a través de la -- oferta de una recompensa afirmativa, concediendo algo que tiene valor para el individuo que se somete (la alabanza -- es una forma de poder compensatorio y por el contrario, la crítica es un ejemplo del poder condigno).
- El poder condicionado se ejerce cambiando la creencia. La persuasión, educación o el compromiso social a lo que pare

44.- Galbraith John Kenneth. Anatomía del Poder. P. 15

45.- Idem. P. 16

ce natural, apropiado o correcto, hace que el individuo se someta a la voluntad de otro u otros.⁴⁶

Tras estos instrumentos para el ejercicio del poder, se hayan las tres fuentes de poder: los atributos o instituciones que diferencian a aquellos que esgrimen el poder de aquellos que se someten a él. Estas tres fuentes u orígenes son: LA PERSONALIDAD, LA PROPIEDAD Y LA ORGANIZACION.

La personalidad en las sociedades primitivas ejercía el poder por vía del carácter condigno es decir por la violencia y el castigo, no obstante, en los tiempos modernos guarda su rasgo anterior con la habilidad para persuadir, haciendo uso del poder condicionado. La propiedad o la riqueza -- lleva en si el halo del poder que incita a la sumisión condicionada, aunque su principal virtud es el poder compensatorio.

La organización, en las sociedades modernas, constituye la fuente de poder más importante cuyo efecto más trascendente es el poder condicionado, a excepción del ESTADO que también combina el poder condigno.

Según Adolfo Berle, citado por Galbraith,⁴⁷ "ninguna categoría colectiva, ninguna clase, ningún grupo de cualquier tipo en y por sí mismo esgrime poder o puede usar éste, sin prescindir de otro factor: el de la organización". La definición que el diccionario da sobre organización es de "un número de personas o grupos...unidos para algún propósito o -- trabajo. De acuerdo con Henry H. Albers 'hoy existe, una sociedad de organizaciones, el papel que juegan es cada vez -- más importante en la vida moderna, sus objetivos expresan to

46.- Ibidem. P. 20

47.- Op. Cit. P. 70

da la gama de actividades humanas".⁴⁸

El gobierno, dice Galbraith, es una organización. Impone la sumisión interna sobre sus miembros en una forma sumamente diversa y para propósitos externos considerablemente diferentes.⁴⁹

La dialéctica básica del poder, su ejercicio opuesto y generalmente simétrico, es un proceso que involucra íntimamente al Estado moderno. Específicamente, la mano reglamentadora del Estado moderno y democrático descansa fuertemente en el ejercicio del poder condigno, pero mucho menos en el ejercicio del poder compensatorio y, por lo general, si se vé sujeto a mucha disputa, protege la mayor parte del ejercicio -- del poder condicionado.

Regresando a las fuentes del poder, el Estado es, en su totalidad, tolerante a la personalidad, protector de la propiedad y hasta cierto punto defensor de la organización. Estas tendencias, a su vez, son influencias controladoras sobre la dialéctica asociada del poder y sobre aquellos que buscan el respaldo del Estado para el ejercicio de poder o su supresión. Todas las comunidades civilizadas, sin excepción, regulan el ejercicio del poder condigno; su uso está confinado -- por la opinión pública y la ley pública al gobierno.

Los castigos están perfectamente esbozados en la ley, a fin de hacerlos razonablemente concordantes con la sumisión que se busca; el castigo para el homicida es más severo que el que se impone al infractor de las leyes de tránsito.

48.- Albers H. Henry. Principios de Organización y Dirección, -- P. 15.

49.- Op. Cit. P. 72.

La precisión y efectividad de la reglamentación del uso del poder condigno son, quizás, el más claro índice del nivel de civilización de una comunidad.

De modo similar el poder compensatorio se halla sujeto a su reglamentación por el Estado, pero, a diferencia del poder condigno, su uso está considerablemente protegido por la ley y la costumbre. El tema expuesto en líneas muy generales, pretende acercar la posición doctrinal del municipio -- con el poder. *Municipio como organización social, política y estadual.*

II.3.- La Constitución y el Municipio

II.3.1.- La Constitución

La palabra "Constitución", explica, Carl Schmitt, "reconoce una diversidad de sentidos. En una acepción general de la palabra, todo, cualquier hombre y cualquier objeto, cualquier establecimiento y cualquier asociación se encuentra de alguna manera en una constitución, y todo lo imaginable puede tener una constitución. De aquí no cabe obtener ningún sentido específico. Si se quiere llegar a una inteligencia hay que limitar la palabra constitución a *Constitución del Estado*, es decir, de la unidad política de un pueblo".⁵⁰ -- "en esta delimitación puede designarse al Estado mismo, al Estado en particular y concreto como unidad política, o bien considerado como una forma especial y concreta de la existencia estatal; entonces significa la situación total de la unidad y ordenación políticas".⁵¹

50.- Schmitt Carl. Teoría de la Constitución. P. 3

51.- Idem.

II.3.1.1.- El Concepto Absoluto de Constitución

De lo expuesto se colige que la Constitución en sentido absoluto puede significar la concreta manera de ser resultante de cualquier unidad política existente. De esta forma se puede desarrollar la idea en los siguientes significados:

- 1° La Constitución, como la concreta situación de conjunto de la unidad política y ordenación social de un cierto Estado. En este sentido el Estado es Constitución, es decir, una situación presente del ser, un *status* de unidad y ordenación.
- 2° La Constitución como una manera especial de ordenación política y social. Aquí la Constitución significa el modo concreto de la supra -y subordinación de la realidad social, es la forma especial que afecta a cada Estado y que no puede separarse de él, ejemplo: Monarquía, aristocracia o democracia, etc.; Constitución así, es *forma de gobierno*; forma de las formas.
- 3° La Constitución como el principio del devenir dinámico de la unidad política, del fenómeno de la continuamente renovada formación y erección de esta unidad. Este concepto de la Constitución se contrapone a los anteriores que hablan de status (con el sentido de una unidad estática) cuyo elemento el "dinámico" queda en la esfera del ser (evolutivo) y del existir. Hasta aquí, de acuerdo con Lorenzo Von Stein, citado por el propio Schmitt, "la Constitución del Estado es aquella ordenación que comporta la coincidencia de la voluntad individual con la voluntad total del Estado, cuyos fenómenos e instituciones constitucionales tienen el sentido de que el Estado se reconoce como la unidad personal de la voluntad de todas las perso

nalidades libres determinadas a la autodominación".⁵² --
 "la ordenación del Estado, por el contrario, considera ya a los individuos y a las autoridades como miembros del Estado y exige de ellos obediencia. En la Constitución del Estado sube la vida estatal de abajo a arriba; en la ordenación del Estado actúa de arriba hacia abajo. La Constitución del Estado es libre formación de la voluntad del Estado; la ordenación del Estado es ejecución orgánica de la voluntad así formada".⁵³

- 4° La Constitución como una regulación legal fundamental; es decir un sistema de normas supremas y últimas. (de abajo hacia arriba, para los propósitos de nuestra tesis). Aquí la Constitución alude a su *deber-ser*, pues se trata de una normación total de la vida del Estado, de la Ley fundamental en el sentido de una unidad cerrada, de la "ley de Leyes". Por ende todas las otras leyes y normas tienen que poder ser referidas a esa una norma. Bajo esta significación, el Estado se convierte en una ordenación jurídica que descansa en la Constitución como norma fundamental; es decir, en una unidad de normas jurídicas.

Una Constitución es válida, cita Schmitt, cuando emana de un poder (es decir fuerza o autoridad) constituyente y se establece por su voluntad. La palabra voluntad, significa en contraste con simples normas, una magnitud del ser como origen de un Deber-Ser. La voluntad se dá de un modo existencial: su fuerza o autoridad reside en su ser.⁵⁴ En ese sentido debe verse la acepción ley o norma fundamental que recibe la Constitución como unidad sistemática, normativa y

52.- Ibidem. P. 7

53.- Ibidem.

54.- Op. Cit. P. 10

lógica cuya validez está ligada a la unidad política y jurídica que el pueblo le ha otorgado.

II.3.1.2.- El Concepto Relativo de Constitución

El concepto relativo de la Constitución, según Schmitt, se encuentra en la pluralidad de preceptos que contiene, distintos pero formalmente iguales. La relativación del concepto consiste en que en lugar de fijarse el concepto unitario de Constitución como un todo, se fija sólo el de ley constitucional concreta, pero el concepto de ley constitucional se fija según características externas y accesorias llamadas -- formales.

II.3.1.3.- El Concepto Positivo de Constitución

La Constitución en sentido positivo surge mediante un acto del poder constituyente. Este acto *constituye* la forma y modo de la unidad política, cuya existencia es anterior. El sentido positivo contiene sólo la determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política. Esta forma se puede cambiar. Se pueden introducir fundamentalmente nuevas formas sin que el Estado, es decir la unidad política del pueblo, cese.⁵⁵

II.3.1.4.- El Concepto Ideal de Constitución

Se habla de Constitución en sentido ideal solo cuando aquella responde a postulados políticos deliberados y previamente consignados en su contenido bajo un cierto programa político que reposa en la esencia misma del concepto de Constitución; llamada ideal en un sentido distintivo y a causa de

un cierto contenido. Las Constituciones "liberales", por ejemplo, solo podrían calificarse como tales, aquellas que contuvieran algunas garantías de la libertad burguesa, (ej; la de los Estados Unidos y la Francesa).

II.3.2.- El Ser y el Déber Ser de la Constitución Mexicana

Partiendo de los anteriores conceptos y tratando de relacionarlos con nuestra realidad constitucional, buscaremos en las ideas de varios ilustres tratadistas del Derecho Constitucional, y la teoría del Estado, las conexiones doctrinales de la esencia con la forma, las características y elementos que supone toda Constitución que se digne a merecer ese nombre.

De entrada estamos subyugados por la magistral exposición conceptual de Carl Schmitt sobre su teoría Constitucional, por eso nos parece importante comenzar por un pensamiento de Miguel de la Madrid Hurtado, que además de profesor y tratadista de Derecho Constitucional, es en esta fecha el -- Presidente de la República y cuyo texto en calidad de prefacio, lo sacamos de la segunda página de una edición de la -- propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada por la Comisión Federal Electoral en 1985; que dice: "Sabemos que la Constitución sigue siendo un programa -- por cumplir; pero esa es la concepción moderna y contemporánea de una Constitución. No es una ley que establezca lo que ya pasó; es una ley que señala por voluntad del pueblo, los valores a los que aspiramos en el futuro, los valores que -- queremos que guíen nuestra acción en el presente para construir el porvenir".

- a) En su obra Estudios de Derecho Constitucional; Miguel de la Madrid Hurtado menciona que: "El constitucionalismo moderno tiene por presupuesto el principio de la soberanía

popular. Si existe este régimen, que postula que la organización política de las naciones, debe ser el resultado - de un acto de poder constituyente del pueblo -por el cual la comunidad decida la estructura fundamental de su Estado y consigne las libertades que el poder público debe -- respetar y asegurar- es porque reconoce la facultad de - los pueblos de autodeterminarse políticamente.

Esto explica la especial preocupación que el constitu- cionalismo mexicano ha tenido, a través de su evolución, por declarar explícitamente en sus diferentes textos el - principio de la soberanía del pueblo como la llave maes- tra de nuestro régimen político. La positivación de este principio desde la Carta de Apatzingán hasta la Constitu- ción de 1917, es un índice inequívoco de la vocación demo- crática de los mexicanos.⁵⁶

- b) Don Andrés Serra Rojas hace una conceptualización sobre la Constitución, a cuyo texto nos remitimos: "la Constitu- ción esta constituída por un conjunto de principios supre- mos o sistema fundamental de las instituciones políticas del Estado que rigen su organización". En el siguiente - párrafo cita: "en su expresión más general la Constitu- ción es la Ley fundamental de un Estado o *nación* que abar- ca una parte del orden jurídico, precisamente el sector - jerárquicamente superior del mismo. La Constitución es - el conjunto de normas supremas que dirigen la estructura y las relaciones entre los poderes públicos, y la situa- ción de los individuos frente al Estado".⁵⁷

En otro apartado de su obra, Serra Rojas cita a Luis Ji- menez de Asúa en el comentario a la Constitución de la Re- pública Española: "La Constitución de México de 1917, la

56.- De la Madrid Hurtado Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, P. 121

57.- Serra Rojas Andrés. Ciencia Política, P. 520.

de Rusia de 1918 y la de Alemania de 1919 -constituciones madres-; abren sus textos, cada una en su estilo, a toda una *teoría de derechos y ansias populares* que antes no correspondían al puro concepto constitucional de la época individualista. En el combate por los derechos se ha ensanchado ese campo de los códigos políticos, y nuevos derechos humanos, o mejor, deberes del Estado, se plantean en los campos, familiar, económico y social".⁵⁸ (tal es el caso de los artículos 3°, 4°, 5°, 25, 26, 27, 28, 123, 130 y 131 de la Constitución Mexicana).

- c) R. V. Denenberg en su obra "Para atender la política de los Estados Unidos de América",⁵⁹ hace un esbozo de la Constitución (de ese país), en teoría y en la práctica, que creemos importante el transcribir para los efectos de compararla su interpretación y la de algunos tratadistas que hacen lo propio con nuestra Constitución; veamos pues sus citas: "Sin duda la Constitución ha embotado la actitud nacional hacia el gobierno. La filosofía política estadounidense comienza y termina con una exégesis del sagrado escrito y presta más atención a lo que se proponían los granjeros de 1787 que a los deseos de los ciudadanos que actualmente rigen sus vidas con ese documento. Pero seguramente podrá perdonarse a los estadounidenses el que consideren su Constitución como una especie de totem pues no buscan en ella las respuestas a los mecanismos gubernamentales sino el espíritu que alienta detrás de su gobierno. Los principios han sido la máxima bendición de la Constitución para el pueblo estadounidense pues ellos han impuesto y siguen imponiendo la lealtad universal".⁵⁹ "El que la Constitución prescriba los principios generales de la estructura y funcionamiento en vez de dar los -

58.- Idem. P. 536

59.- Denenberg R. V., Para Entender la Política de los E. U. A. Biblioteca de Ciencias Políticas, Tomo 2, Ediciones Gernika, México 1985. - P. 17

pequeños detalles, no es resultado de la clarividencia de sus redactores, sino de su pragmatismo. La Constitución fué creada para encarar un problema inmediato y apremiante: ¿Se unirían las trece colonias bajo un gobierno central efectivo o seguirían su propio camino como naciones soberanas separadas? La Constitución se propuso responder a esta pregunta concreta proponiendo un esquema general de gobierno. Estipular todos los detalles del futuro gobierno habría sido imprudente".⁶⁰

"Aunque los constituyentes hubieran deseado incorporar más detalles, no habrían tenido ocasión de hacerlo. La nueva nación estaba constituida por bloques de construcción prefabricados, que eran los estados, cuyo existencia tenía que aceptarse como un hecho consumado. [Puesto que los estados seguirían ejerciendo muchas facultades, no era necesario que la Constitución Federal prescribiera todas las funciones gubernamentales hasta los menores detalles de la administración local]. Ante las exigencias de su tiempo, no era posible que los redactores de la Constitución perdieran de vista su meta principal".⁶¹

He aquí una Constitución monolítica, de un solo propósito, organizar la estructura gubernamental de una federación de Estados soberanos; claro aunque después en 1791, con motivo de la declaración de los derechos humanos de Francia, agrega a su cuerpo en forma de "enmiendas" diez postulados que corresponden a las garantías individuales, conocidas como la carta de derechos, y así aparece la parte dogmática.

- ch) Enrique González Flores en su obra Derecho Constitucional⁶² al hacer una clasificación por su origen de las constituciones en populares; otorgadas, impuestas, con---

60.- Idem. P. 18

61.- Ibidem

62.- González Flores Enrique. Manual de Derecho Constitucional P. 13

tractuales, explica que la nuestra del 17 pertenece a las populares, citando para ello el texto de su artículo 40. "En este caso, dice, surgen de un congreso o asamblea --- constituyente, depositarios de una soberanía, en que el pueblo por sí y ante sí, con exclusividad y en un acto -- unilateral, dispone de sus destinos políticos.

En un parágrafo anterior, citando a Octavio A. Hernández de su obra "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comenta que: "El constituyente de Querétaro sustituyó la expresión de República Mexicana por la de Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta el principio federativo que la rige y que ya había sido usado por la - Constitución de 1824. Sin sacrificar la tradición exis-- tente y un principio no menos importante de la estructura de dicho Estado, hubiere sido más conveniente aceptar la fórmula del constituyente Lizardi de "Constitución de la República Federal Mexicana" que fué desechado en los debates de Querétaro".⁶³

Inmediatamente después aborda los elementos de la Constitución, diciendo que: "Tradicionalmente las Constituciones se dividen en su parte dogmática y orgánica. La primera corresponde a las normas reguladoras de la personalidad (garantías individuales y sociales, nacionalidad, ciudadanía) y la segunda a la organización de los poderes -- (ejecutivo, legislativo, judicial, entidades federativas, municipios)".⁶⁴

Al hablar de la legislación colonial comenta, algo importante sobre el Municipio: "claro que el Municipio colonial no fué el vástago de aquél otro de los fueros y prerrogativas cuyos adalides cayeron en Villalar bajo la -- espada imperial de Carlos V, sino que, municipio sin fue-

63.- Idem P. 12

64.- Idem

ros propios, ni régimen verdaderamente democrático; careció de autonomía y estuvo, como el de Castilla en el siglo XVI, sujeto al poder de los reyes mediante la intervención de sus oficiales delegados. De ahí que, como en otro estudio hemos asentado, el Municipio no haya sido -- nunca entre nosotros una verdadera autoridad y organismo de gobierno, ni menos asilo de libertades ni escuela de -- democracia, sino una simple división política y administrativa supeditada a los gobernadores por medio de los jefes políticos en los Estados, o al Ejecutivo de la Unión, en el Distrito y Territorios Federales".⁶⁵

Al hablar sobre el principio de la supremacía de la -- Constitución, dijo que éste: "Es material y formal. Lo -- primero resulta del hecho de que ella organiza las competencias. Lo segundo de la forma como se ha expedido. La Constitución es la competencia de competencias y a diferencia nace de un Congreso constituyente. A ello hay que sumar su rigidez, que la mantiene viva por encima de las demás leyes. Su expresión legislativa está contenida en los artículos 128 y 133".⁶⁶

- d) Don Felipe Tena Ramírez, destaca: "Trataremos, pues, de -- describir lo que es una Constitución del tipo de la nuestra, más que de definirla".

"Distingamos ante todo la Constitución en sentido material y Constitución en sentido formal". Siguiendo a Kelsen cita: "La Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes". Más -- adelante cita a Jellinek en su concepto sobre la Constitución, y transcribe "La Constitución abarca los principios

65.- Ibidem. P. 20

66.- Op. Cit. P. 21

jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas; fijan el círculo de su acción, y por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado". El maestro resume lo anterior en esta frase: "Crear y organizar a -- los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es, por tanto, el contenido mínimo y esencial de toda --- Constitución". "De aquí que la estructura de nuestra --- Constitución, sigue diciendo, "como la de todas las de su tipo, se sustenta en dos principios capitales: 1º, la libertad del Estado para restringirla es limitada en principio; 2º, como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias".⁶⁷

- e) Daniel Moreno, alude al concepto de Constitución, citando las diversas doctrinas expuestas por Lasalle, Schmitt. -- Hauriou, Burdeau, García Pelayo a cuyas citas, agrega su propio comentario, tal es el caso de Burdeau quién afirma que la Constitución significa el estatuto del poder; a lo que agrega Moreno, "Por tanto, la Constitución es la vía por donde el poder político", se convierte en institución estatal, pues comprueba la existencia del Estado como soporte abstracto del poder".⁶⁸
- f) El ameritado maestro Burgoa Orihuela, al abordar la teoría de la Constitución expresa: "Prescindiendo de la múltiple tipología y de la variadísima clasificación de las constituciones a que conduce intrincadamente la doctrina, nos atrevemos a sostener que las numerosas y disímiles -- ideas que se han expuesto sobre dicho concepto pueden subsumirse en dos tipos genéricos, que son: La Constitución real, ontológica, social y deontológica, por una parte, y la jurídico-positiva, por la otra". La del primer tipo,

67.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. P. 22

68.- Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. P. 11

explica; "se implica en el ser y modo de ser de un pueblo" ⁶⁹; La Constitución jurídico-positiva se traduce en un conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la Constitución real o la teleológica ". ⁷⁰

"Conforme a la lógica jurídica, toda Constitución positiva debe ser el elemento normativo en que trascienden las potestades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía popular, mismas que traducen el poder constituyente. En efecto, la autodeterminación del pueblo se manifiesta en la existencia de un orden jurídico, que por sí solo **excluye** la idea de arbitrariedad. El Derecho, pues, en relación con el concepto de poder soberano, se ostenta como el medio de realización normativa de la capacidad autodeterminativa". ⁷¹ Páginas adelante el maestro Burgoa -precisa: "Tomando como punto de referencia la Ley suprema vigente de nuestro país podemos aventurar una idea de --- constitución jurídico-positiva de índole político-social mediante la conjunción de las materias que forman su esfera de normatividad. Así, nos es dable afirmar que dicha Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) Establece su forma y la de su gobierno; - b) Crea y estructura sus órganos primarios; c) Proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales; y d) Regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados". ⁷² -- Para las limitaciones de nuestro trabajo, a nuestro modo de parecer, han resultado suficientes los conceptos vertidos por los tratadistas a que hemos hecho referencia, -- nuestra Constitución vigente ha sido producto de la evolu

69.- Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. P.320

70.- Ibidem. P. 322

71.- Ibidem. P. 323

72.- Ibidem. P. 327

ción histórica del pueblo mexicano; en su esencia y forma se distinguen las características de ese proceso evolutivo que informa su contenido y expresión. Así podemos encontrar que en ella se consigna la voluntad política de integración y autodeterminación, de una nación, la mexicana; la forma de gobierno, las competencias que corresponden a los niveles de gobierno, los derechos y obligaciones de los individuos; los derechos sociales, las atribuciones y limitaciones de funcionarios; el régimen de derecho, su inviolabilidad, su intangibilidad, el reposo de la soberanía popular, el modo de reformarse. La Constitución así, es la ley fundamental del Estado mexicano, pero a la vez la norma fundamental de la federación y además la ley en particular del gobierno federal al hacer la distribución de competencias entre los niveles de gobierno, federación Estados y *Municipios*.

En este sentido el Municipio es producto de la Constitución como lo veremos más tarde al consignar sus competencias en los diversos artículos constitucionales; de esa forma el Municipio no es más, ni es menos que la entidad federativa o la Federación.

II.3.3.- El Municipio en la Constitución Vigente

Sin argumentos de respaldo, algunos estudios del municipio, lo han constreñido al título Quinto de nuestra Constitución y más específicamente al artículo 115 Constitucional, de cuyo señalamiento han resultado las más diversas y conspicuas interpretaciones doctrinales, sin analizar de fondo los demás artículos de la Constitución, y si al tema llegan, usan la frase de "referencias incidentales", caso por el cual minimizan la importancia de la propia Constitución. De aquí nace mi preocupación por distinguir el papel que el mu-

nicipio juega en los demás preceptos constitucionales en los que se le consigna; examinemos pues los artículos a que hacemos referencia.

II.3.3.1.- Del Título Primero, Capítulo I.- De las Garantías Individuales y otros Artículos

ARTICULO 1° CONSTITUCIONAL.- "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Esta prescripción se hace extensiva al Municipio por virtud de que teniendo a su cargo la seguridad en su jurisdicción, sus órganos de gobierno podrían ocasionar lesiones en la esfera jurídica de los habitantes de la municipalidad.

ARTICULO 3° CONSTITUCIONAL.- "La Educación que imparta el Estado - Federación, Estados, *Municipios*, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia".

Este deber estatal, la impartición de la educación, entraña una materia de concurrencia por parte de los tres niveles de gobierno. Aquí el municipio supone capacidad de administración y organización y es en el primero de los artículos de la Constitución donde se le asigna un determinado deber.

- La Ley Federal de Educación (D.O.F. 29/11/73) establece en su artículo 4° que "La aplicación de esta ley corresponde a las autoridades de la Federación, de los Estados

y de los *municipios*; en los términos que la misma establece y en los que prevean sus reglamentos". Así mismo en el capítulo III sobre la distribución de la función educativa, el artículo 25 señala: "Compete al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública: I.- Prestar en toda la República el servicio público educacional, *sin perjuicio de la concurrencia de los Estados y Municipios*....

El artículo 29 establece que: "La Federación podrá celebrar con los Estados y los *Municipios* convenios para coordinar o unificar los servicios educativos".

- La Ley de Educación para adultos (D.O.F. 31/12/75) en su capítulo II sobre atribuciones de la Federación, los Estados y los municipios, señala en su artículo 6° "Compete a la Federación, los Estados y los *Municipios*: I.- Promover, establecer, organizar y sostener servicios permanentes de educación para adultos".

Las anteriores leyes son parte del deber completo que la Constitución asigna al Congreso de la Unión en la fracción IX del propio artículo 3° que al texto dice: -- IX.- "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a *distribuir la función social* educativa entre la Federación, los Estados y los *Municipios*, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

ARTICULO 4° CONSTITUCIONAL.- El párrafo 3° de este artículo dice al texto: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades

des para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XIV del Artículo 73 de esta Constitución".

Lo anterior abarca también el aspecto de la asistencia social que jurídicamente corresponde la competencia a los sistemas Nacional, Estatales y Municipales del Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Al respecto cabe señalar que la Ley General de Salud -- (D.O.F.-07/11/84) en su Título Segundo del "Sistema Nacional de Salud", Capítulo I, de las "Disposiciones Comunes" establece en su Artículo 9º, que: "*Los gobiernos de las Entidades federativas coadyuvarán en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salubridad y Asistencia a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Con tal propósito, los gobiernos de las entidades federativas planearán, organizarán y desarrollarán en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud.*"

"La Secretaría de Salubridad y Asistencia auxiliará, cuando lo soliciten los Estados en las acciones de descentralización a los municipios que aquéllos lleven a cabo".

En este sentido el Artículo 21, establece: "Los acuerdos de coordinación que se celebren se sujetarán a las siguientes bases:

I.-

VI.- Definirán, en su caso, las *directrices de la descentralización* de los gobiernos de los Estados a los municipios.

El Título décimo sobre "Acción Extraordinaria en materia de Salubridad general, Capítulo único, artículo 82, establece que: "La acción extraordinaria en materia de salubridad general será ejercida por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la que podrá integrar brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad y tendrán las atribuciones siguientes:

- I.- *Encomendar* a las autoridades federales, estatales y *municipales*, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares".

El Título decimo séptimo referido a la "Vigilancia sanitaria, en su capítulo único, artículo 393, establece que: -- "Corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, *la vigilancia* del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones que se dicten con base en ella".

"La participación de *las autoridades municipales* estará determinada por los convenios que celebren con las entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales".

Esta materia, la salud, de acuerdo a la Constitución, - artículo 4°, es de carácter biconcurrente, -Federación-Estados, sin embargo y dada la política de descentralización nacional y redistribución de competencias del actual sexenio de gobierno federal, se ha inscrito en el marco de la Ley Federal de la materia, la posibilidad, que merced a los acuerdos de coordinación, los municipios participen en varias de sus acciones, con un tipo de *facultad coadyuvante* con los Es

tados y éstos a su vez con el gobierno federal en materia de salud.

Al respecto debemos de indicar que en el ámbito local, algunos estados han expedido sus respectivas leyes de salud, en los términos señalados por la ley federal, específicamente en lo que establecen los artículos 3°, 4°, 9° y 13; reconociéndose los tres tipos de esferas sanitarias: a) La salubridad general que se reserva íntegramente la Federación; -- b) La salubridad general que conocerán las entidades federativas bajo las normas técnicas federales; y c) la *salubridad local* que conforme a la legislación local y a las *ordenanzas municipales* conocen las entidades y los *municipios*.

En este sentido en materia de salud, se gradúa la legislación sanitaria:

- Constitución Política de la República
- La Legislación Secundaria Federal (Ley General de Salud y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros).
- Las Constituciones Políticas de los Estados, en su caso;
- La Legislación Secundaria Estatal (Códigos Sanitarios y Leyes que organizan a las administraciones públicas estatales; y
- *Bandos de Policía y Buen Gobierno; reglamentos y ordenanzas municipales* (la actividad reglamentaria municipal está condicionada a la renovación legal estatal y a los acuerdos de coordinación que se den en materia de salud).

Ejemplo de lo anterior son las leyes de salud de las entidades federativas de Baja California, Baja California Sur, Hidalgo, Quintana Roo y Sonora, que establecen la competencia municipal en materia de salubridad local, bajo la norma técnica de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en los

siguientes aspectos:

- I.- "El control sanitario de expendios de alimentos, be
bidas no alcohólicas y alcohólicas;
- II.- Mercados y centros de abasto;
- III.- Construcciones, excepto la de los establecimientos
de salud;
- IV.- Panteones;
- V.- Limpieza pública
- VI.- Rastros;
- VII.- Agua potable y alcantarillado;
- VIII.- Establos;
- XI.- Prostitución;
- X.- Baños Públicos;
- XI.- Centros de reunión y espectáculos;
- XII.- Establecimientos dedicados a la prestación de servi
cios como peluquerías, salones de belleza y otros;
- XIII.- Hoteles y casas de huéspedes;
- XIV.- Transporte Estatal y Municipal;
- XV.- Gasolineras; y
- XVI.- Las demás materias que determine la ley y las dispo
siciones generales aplicables".

ARTICULO 5° CONSTITUCIONAL.- Para efectos de nuestro traba
jo habremos de transcribir los siguientes párrafos:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la
profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, ---
siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá ve
darse por determinación judicial, cuando se ataquen los dere
chos de terceros, o por *resolución gubernativa, dictada en -*
los términos que marque la ley, cuando se ofendan los dere--
chos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto -
de su trabajo sino por resolución judicial".

En el cuarto párrafo del Artículo en mención encontramos las disposiciones siguientes: "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y las de los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito".

Al respecto el maestro Burgoa comenta que: "Esta prevención constitucional implica otra limitación a la libertad de trabajo porque constriñe al individuo a desempeñar ciertos -- servicios aun en contra de su propia voluntad.

La obligación en el desempeño de los servicios y funciones públicas que enumera el párrafo transcrito del Artículo - 5º Constitucional se justifica plenamente. En efecto, si se analiza cada uno de estos servicios o funciones se llegará a la conclusión de que su ejercicio tiene un gran interés nacional, o al menos, social al cual ningún miembro del conglomerado debe ser ajeno".⁷³

Vale la pena insertar la doctrina del maestro Burgoa, -- que cita en su obra, respecto de las "limitaciones constitucionales" a la libertad de trabajo y relacionadas con el ejercicio del poder público municipal que al texto dice: "Frente al principio de que la libertad de trabajo sólo puede vedarse por una ley en sentido formal y material, es decir, prohibirse absolutamente para todos, en relación con determinada actividad cuando se ofendan los derechos sociales, se suscita el -- problema de si los *reglamentos autónomos*, llamados también -- *gubernativos*, entrañan dicha prohibición cuando sujetan la -- conducta del gobernado a ciertos requisitos sin cuyo cumplimiento no podría desempeñarse. Ya hemos afirmado que ningún reglamento de ese tipo debe vedar o prohibir actividad alguna por modo absoluto; pero esta prohibición que comprende a la -- actividad en sí misma considerada, no debe confundirse con la

fijación de las condiciones en que el gobernado puede ejercerla, condiciones que se refieren a circunstancias de variada índole dentro de las cuales se debe realizar su desempeño, tales como la ubicación del establecimiento comercial o industrial, requisitos del local respectivo, horario de labores, - posesión de una licencia de funcionamiento, etc. Conforme a esta consideración distintiva entre la prohibición absoluta - de una actividad y la sujeción de su ejercicio a ciertas condiciones, se concluye que, *los reglamentos gubernativos, al - consignarlas, no implican la vulneración de la libertad de -- trabajo*, ni por ende, se oponen al Artículo 5° Constitucional, ya que satisfechas tales condiciones, la actividad respectiva puede desempeñarse. (En ese mismo sentido se expresa la ju--risprudencia en materia administrativa de 1977). "Por otra - parte, los requisitos a que está sometido el ejercicio de una determinada conducta del gobernado se justifican plenamente - en el caso de que a esta conducta se vinculen los intereses - del público, cuya protección importa la finalidad propia de - los citados reglamentos".⁷⁴

ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.- "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad compe--tente, que funde y motive la causa legal del procedimien to". (.....)

Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que - se persiguen de oficio, *podrá la autoridad administrati*-va, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la -- detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. (.....)

74.- Supra P. 322

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

Por extensión, este precepto es aplicable al régimen municipal en virtud de sus facultades de policía y fiscales.

ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.- "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la *autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones* de los reglamentos gubernativos y de policía, las -- que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso".

Por iguales razones, que el Artículo anterior, este precepto Constitucional es *aplicable al Municipio*.

ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.- "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional --- que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad --

al crecimiento de la economía para la independencia y - la democratización política, social y cultural de la na ción". (....)

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sis tema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formación, instrumentación, control y evaluación del -- plan y los programas de desarrollo. Asi mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante conve--- nios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución". (....)

- En la exposición de motivos sobre la iniciativa de la ley de planeación que el Ejecutivo Federal mandó al Congreso de la Unión, se citan algunos conceptos que tienen tras-- cendencia sobre el tema del Municipio en la Constitución y que considero elementos doctrinales reforzadores de --- nuestro trabajo, a cuyos textos me permito remitirme.

"El punto de partida de un sistema de planeación es, an te todo, el medio para lograr el ejercicio de las atribucio-- nes que la Constitución y las leyes otorgan al Estado, rec-- tor del desarrollo, a fin de regular y promover la vida eco-- nómica, social, política y cultural del país, e intervenir - en ella para asegurar el cumplimiento de los grandes propósi-- tos nacionales, pero evitando en todo momento inhibir o sus-- tituir las iniciativas individuales y *comunitarias* de la po-- blación para mejorar sus condiciones de vida".

"La planeación Democrática, como método de gobierno, or ganizará el trabajo y las tareas del Sector público, y permi tirá incorporar las actividades de los sectores social y pri vado en la consecución de los objetivos nacionales".

"Así mismo, será un principio esencial del sistema de planeación que proponemos, el fortalecimiento en la capacidad de los *tres órdenes de gobierno* - Federal, Estatal y Municipal- para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos. En este sentido, la planeación permitirá avanzar en la necesaria descentralización de la vida nacional".⁷⁵

La ley Federal de planeación, vigente desde 1983 estable en su artículo 1º, Fracción III.- "Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la Legislación aplicable".

El artículo 2º, que hace referencia a los principios en que debe estar basada la planeación, menciona en su Fracción V, el de "El fortalecimiento del pacto Federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización nacional". y (....)

Más adelante, en el capítulo quinto sobre la coordinación el artículo 33 dispone que: "El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; --- coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios".

75.- De la Madrid Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. Presidencia de la República. México 1982. Tomo 2 -- P. 270, 271.

En virtud de lo anterior la Ley de Planeación del Estado de Baja California (P.O.E.30/VI/83) establece en su artículo 1º, párrafo 2º. "Para efectos de esta ley, se entiende por planeación estatal la previsión ordenada y la ejecución de acciones que fomenten el desarrollo socioeconómico de Baja California, con base en la regulación que *los gobiernos - Estatal y Municipales* ejercen sobre la vida política, económica y social de la entidad". Con apego a esta disposición el artículo 6º de la mencionada ley, establece que: "Los --- Ayuntamientos aprobarán los planes municipales de desarrollo y los remitirán al Coplade, quién los integrará al Plan Estatal de Desarrollo, antes de remitirlo al Congreso del Estado.

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- Correspondiente al 3º párrafo:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y *el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana*. En consecuencia, se dictarán - las medidas necesarias para *ordenar los asentamientos - humanos* y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y *de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento* de los - centros de población; **Para preservar y restaurar el - equilibrio ecológico*; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; *para la crea-*

ción de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y **Para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad*".

**(Reformas de 10 de Agosto de 1987).*

Al respecto la Ley General de Asentamientos Humanos, (D.O.F. ----- 07/11/84) en su Capítulo I de las Disposiciones Generales; Artículo 1° - dispone lo siguiente:

Artículo 1°.- "Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I.- Establecer la *conurrencia de los Municipios*, de las entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio Nacional;

II.-

Artículo 4°.- "La ordenación y regulación de los asentamientos humanos - se llevará a cabo a través de:

I.- El programa secretarial de Desarrollo Urbano;

II.- Los programas Estatales de Desarrollo Urbano que tengan por objeto definir las líneas generales del desarrollo urbano de las entidades federativas, de acuerdo con las leyes locales.

III.- Los programas de ordenación de Zonas Conurbadas, previstos en la fracción VI del Artículo 115 Constitucional.

IV.- *Los planes y programas Municipales* que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población; Los planes o programas a que se refiere esta fracción contendrán la zonificación y las líneas de acción específica para la ordenación y regulación de los centros de población en los términos del capítulo IV de esta Ley".

Así mismo en el capítulo II referente a la *conurrencia y la coordinación de autoridades* la ley dispone:

Artículo 8°.- "Las atribuciones que en materia de asentamientos tiene el Estado y que son objeto de esta ley, serán *ejercidos de manera concurrente* por las autoridades de los *municipios, de las entidades federativas* y de la federación en el ámbito de su jurisdicción y competencias".

Artículo 17.- Corresponde a los *Ayuntamientos*:

- I.- Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano aplicables a los centros de población ubicados dentro del territorio municipal correspondiente, promoviendo la participación de los grupos sociales que menciona el artículo 6° de la presente ley;
- II.- Enviar los planes o programas a que se refiere la fracción anterior para su publicación, al Gobernador de la entidad según establezca la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente.
- III.- Administrar la zonificación urbana contenida en los planes o programas municipales de desarrollo urbano y aprobar las declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios, para su posterior publicación por el gobierno estatal que corresponda;
- IV.- Prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población de conformidad con los planes y programas de desarrollo urbano que administre;
- V.- Proponer a los poderes del Estado que correspondan, la fundación de Centros de Población dentro de los límites de su jurisdicción cuando a su juicio sean necesarios; promoviendo en su caso los correspondientes centros de trabajo;

- VI.- Participar en la planeación y regulación de los procesos de -- conurbación, en los términos de la legislación correspondiente;
- VII.- Celebrar con la Federación, las entidades federativas o con -- otros municipios, los convenios que autorice la legislación lo-- cal y que apoyen los objetivos y prioridades propuestos en los planes o programas que se ejecuten dentro de su jurisdicción;
- VIII.- Coordinarse y asociarse con otros municipios de la misma enti-- dad federativa, para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden;
- IX.- Promover el cumplimiento de los demás planes o programas de -- desarrollo urbano que deban ejecutarse en el municipio corres-- pondiente;
- X.- Otorgar o negar las autorizaciones y licencias de construcción de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificacio-- nes de acuerdo con las leyes, reglamentos planes o programas y declaratorias en vigor;
- XI.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra ur-- bana, en los términos de la legislación aplicables;
- XII.- Participar en la creación, manejo y administración de las re-- servas territoriales para el crecimiento urbano y de las zonas sujetas a conservación ecológica de conformidad con las leyes reglamentos, planes o programas y declaratorias en vigor; y
- XIII.- Las demás atribuciones que les otorguen la presente ley y las locales de desarrollo urbano".

En el capítulo IV sobre las regulaciones a la propiedad en los cen-- tros de población encontramos las siguientes atribuciones de los muni-- cipios:

Artículo.35.- "A los municipios corresponderá formular, aprobar y admi-- nistrar la zonificación de los centros de población ubicados en su

territorio. Para ese efecto se entenderá por zonificación:

- I.- La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; de conformidad con el artículo 2° de esta Ley;
- II.- La determinación de los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas dentro de las áreas a que se refiere la fracción anterior; y
- III.- La *reglamentación de usos, destinos y reservas a través de las declaratorias* correspondientes.

"Las determinaciones a que se refieren las fracciones I y II deberán estar contenidas en los planes o programas de desarrollo urbano municipal".

La Ley de Asentamientos Humanos; que en algunas de sus partes hemos transcrito aquí, es desde luego reglamentaria del párrafo 3° del artículo 27 Constitucional, pero además contiene los elementos reglamentarios de las fracciones II, V y VI del artículo 115 Constitucional, creando -- pues, como consecuencia, un régimen facultativo concurrente del municipio con las entidades federativas y la Federación en la materia sobre -- Asentamientos Humanos.

ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL.- "Son obligaciones de los mexicanos:

- I.-
- II.- "Asistir en los días y horas *designadas por el Ayuntamiento* del lugar en que residen, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.
- IV.- *Contribuir para los gastos públicos*, así de la Federación como del Estado y *Municipio* en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

En lo referente a la Fracción II del Artículo 31 Constitucional cabe hacer el comentario que la *Ley del Servicio Militar*, vigente desde -- 1942, otorga al Municipio algunas facultades en la organización de dicho deber; como lo indican los siguientes artículos:

Artículo 34.- "Las operaciones preliminares de la conscripción estarán a cargo de:

- a) La Oficina Central de Reclutamiento, de la Secretaría de la Defensa Nacional
- b) Las Oficinas de Reclutamiento de Zona Militar
- c) Las Oficinas de Reclutamiento del Sector Militar
- d) *Las Juntas Municipales de Reclutamiento*
- e) Los Consulados Mexicanos en el extranjero".

Artículo 38.- "Las *Juntas Municipales de Reclutamiento* quedarán constituidas por el *Presidente Municipal*, un *Regidor* y tres vecinos caracterizados nombrados por el Jefe del Sector".

Artículo 42.- "Las Juntas Municipales de Reclutamiento tendrán a su cargo principalmente, el empadronamiento de todos los individuos de -- edad militar y el reconocimiento médico, recibir todas las declaraciones y solicitudes turnándolas con un informe a la Oficina de Reclutamiento de Sector".....

Así mismo en el Reglamento de la Ley del Servicio Militar Nacional, Título XIX "De la Organización y Funcionamiento de las Juntas Municipales de Reclutamiento, se establece lo siguiente:

Artículo 199.- "Las Juntas Municipales de Reclutamiento tendrán las siguientes atribuciones y deberes, además de las que les marquen las Leyes o reglamentos:

- I.- Empadronamiento de todos los mexicanos en edad militar;
- II.- Registro de todos los mexicanos en edad militar;
- III.- Expedición de la cartilla de identificación

- IV.- Reconocimiento médico
- V.- Recibir las reclamaciones, solicitudes, etc., turnándolas a la oficina de Reclutamiento de Sector;
- VI.- Formación de listas, enviándolas a la oficina de Reclutamiento de Zona;
- VII.- Publicación de las listas para el sorteo; aprobación por la oficina de Reclutamiento de Zona;
- VIII.- Publicar las convocatorias para el sorteo y ordenar la presentación de los candidatos al sorteo
- IX.- Dar a conocer a los candidatos al sorteo sus obligaciones, delitos y faltas en que incurran por actos contrarios u omisiones a la ley del Servicio Militar y este Reglamento;
- X.- Realización del Sorteo;
- XI.- Formulación de las listas de los sorteados dándolas a conocer personalmente a los interesados y mandándolas publicar;
- XII.- Dar a conocer sus obligaciones a los mexicanos que constituyen el 20 por ciento y a las que quedan en disponibilidad
- XIII.- Reunir a los conscriptos el día y hora señalados y presentarlos a las autoridades militares;
- XIV.- Proporcionar a las autoridades militares todos los datos que -- les pidan;
- XV.- Consignar a las autoridades correspondientes a quienes no cumplan con sus obligaciones militares;
- XVI.- Hacer cumplir las disposiciones de la Ley del Servicio Militar y este Reglamento".

Con respecto a la Fracción IV del 31 Constitucional referida a la obligación de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos y en relación al Municipio es importante comentar lo siguiente:

Según el análisis de contenido que hace Ernesto Flores Zavala en -- su ya clásica obra sobre Finanzas Públicas Mexicanas, resalten las siguientes cuestiones:

- 1° "Establece la obligación, para todo mexicano, de contribuir a -- los gastos públicos.

- 2° Reconoce que las entidades que tienen derecho a *percibir impuestos* son la Federación, el Estado y el *Municipio*;
- 3° Que el Estado y *Municipio* que pueden gravar son los de la residencia de la persona
- 4° Que los impuestos se deben establecer por medio de leyes;
- 5° Que se deben establecer para cubrir los gastos públicos; y
- 6° Que deben ser equitativos y proporcionales.

Así mismo en su *parágrafo* 176, menciona que: "En la parte relativa a los sujetos activos del crédito fiscal, hablamos de que tienen ese carácter la Federación, los Estados y los *Municipios*, en virtud de que son los que *pueden percibir impuestos*".⁷⁶

De los anteriores conceptos concluimos sobre el derecho - que la Constitución otorga al Municipio para percibir impuestos; extendiéndose esta facultad a los demás ingresos que -- por ley reciben las mencionadas entidades públicas, dado el concepto amplio de "Contribuir para los gastos públicos" y -- por gasto público entiende el maestro Flores Zavala por "Todo el que sea necesario para que las entidades públicas realicen sus atribuciones, es decir para el desarrollo de su -- actividad legal".⁷⁷

En el tema de análisis particular al artículo 115 Constitucional vigente y que es producto de la reforma Municipal - de 1983, comentaremos con mayor amplitud los conceptos de poder tributario, competencia tributaria y autonomía financiera de los Municipios.

76.- Flores Zavala Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos. 15° Edición P. 195.

77.- Idem. P. 208.

ARTICULO 35 CONSTITUCIONAL.- "Son prerrogativas del ciudadano :

- I.- *Votar en las elecciones populares*
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley;

Aquí en este artículo se relacionan los derechos de los ciudadanos con el régimen de elección popular que distingue al municipio en la integración de su organo de gobierno, --- cuando señala la fracción I del Artículo 115 Constitucional. "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de --- *elección popular directa y (...)*

ARTICULO 36 CONSTITUCIONAL.- "Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I.- Incribirse en el *catastro de la municipalidad*, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; - así como también inscribirse en los padrones electorales; en los términos que determinen las leyes;
- III.- Votar en las elecciones populares en el distrito --- electoral que le corresponda;
- V.- Desempeñar los *cargos concejiles del Municipio* donde resida, las funciones electorales y las de jurado".

Merced a la reforma municipal de 1983, el catastro es una función que realiza el Municipio para reforzar sus fines fiscales, cuestión como ya hemos visto se encontraba dispuesta -- originalmente en esta fracción I del artículo 36 Constitucional.

Por lo que respecta a la fracción III, la relación con el municipio estriba en su régimen de elección popular.

La obligación en el desempeño de los cargos concejiles del Municipio que señala la fracción IV es una correlación de las prerrogativas a los ciudadanos de votar y ser votados a los cargos de elección popular y que se hace extensiva a los casos en que por ciertas circunstancias políticas, los cargos de municipales deban ser por designación; o en otra acepción, dícese de aquellos cargos que no son remunerados pero que tienen relación con el Ayuntamiento.

II.3.3.2.- DEL TITULO SEGUNDO, CAPITULO I DE LA SOBERANIA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO CONSTITUCIONAL.

ARTICULO 39 CONSTITUCIONAL.- "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dinamiza del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

El elemento más importante del Municipio es el pueblo, acotado en comunidades domiciliadas y arraigadas en territorios propios, por lo que se colige que "parte" de esa soberanía reside en todas y cada una de las comunidades que forman a los municipios. En un tema aparte, trataremos sobre la soberanía y el Municipio.

ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL.- "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 una Federación establecida según principios de esta Ley fundamental*".

A nuestro modo de ver, pareciera como si esta disposición, que es fiel transcripción del mismo numeral de la Constitución de 1857, se queda obsoleta en relación con los demás principios que se establecen en la de 1917, relacionados con el Municipio; abundando, diríamos que se contrapone a la presencia y papel que la Constitución vigente otorga al Municipio, ya que esta fórmula, copia fiel del "americanismo", - que respeta las formas de organización local de los Estados, ignorando u omitiendo al Municipio, cuando en los demás preceptos, como ya lo hemos venido advirtiendo, la propia Constitución le señala diversas facultades en y por sobre esta - determinación; Es importante hacer estos señalamientos porque responden a las convicciones que el presente trabajo habrá de ponderar en el Capítulo de las propuestas o conclusiones.

Sin embargo y para nuestra satisfacción lo anterior se verá superado con el precepto constitucional del Artículo 41.

ARTICULO 41 CONSTITUCIONAL.- "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de -- la competencia de éstas, y por las de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, *en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y de las particulares de los Estados, -- las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal*".

Los términos soberanía, Constitución Federal, estipulaciones del pacto federal son del orden supremo en el que se van a encontrar insertos los principios constitucionales referentes al Municipio.

II.3.3.3.- DEL TITULO TERCERO, CAPITULO I.- DE LA DIVISION DE PODERES, SECCION III.- De las Facultades del Congreso.

Artículo 73.- "El Congreso tiene facultad

Fracción XVI.- "Para dictar leyes sobre (.....) y salubridad general de la República. 3° La autoridad Sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las *autoridades administrativas*. "(Al respecto se hizo un amplio comentario en el análisis al artículo 4° Constitucional).

Fracción XXV.- "Para establecer, organizar y sostener (.....); así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los *Municipios* el ejercicio de la función educativa y"..... (También se trató este tema en el análisis al artículo 3° Constitucional).

Fracción XXIX.- Para establecer contribuciones

5° Especiales sobre: a) Energía Eléctrica, b) Producción y consumo de tabacos elaborados, c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo, d) Cerillos y fósforos, e) Aguamiel y productos de su fermentación, f) Explotación forestal, y g) Producción y consumo de cerveza.

* Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los *Municipios*, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica".

Fracción XXIX-C.- "Para expedir las leyes que establezcan la *concurrencia* del Gobierno Federal, de los Estados y de los *Municipios* en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de *asentamientos humanos*, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3° del artículo 27 de ésta Constitución, y". **

Fracción XXIX-G.- "Para expedir leyes que establezcan la *concurrencia* del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los *Municipios*, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de *protección al ambiente* y de *preservación y restauración del equilibrio ecológico*". (Adición del 10 de Agosto de 1987).

* Esta es una fracción importantísima para la vida de los Municipios porque de ella deriva la ley de coordinación fiscal que se ocupa de la distribución de las participaciones y que en el apartado de las finanzas municipales relacionado con la fracción IV del nuevo Artículo 115, nos ocuparemos de profundizar.

** Lo anterior fue ampliamente comentado en el análisis -- del artículo 27 Constitucional, que además volveremos a tocarlo al hablar en específico del contenido fraccionario del nuevo artículo 115 Constitucional.

ARTICULO 103 CONSTITUCIONAL.- "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I.- Por *leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales*;
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".

El maestro Burgoa en su obra *las garantías individuales*, al abordar el tema de los sujetos activos y pasivos de éstas, expresa lo siguiente: "La relación jurídica de *supra a subordina*ción en que se manifiesta la garantía individual consta de dos sujetos, a saber, el activo o gobernado y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad".⁷⁸

"Los sujetos, dice más adelante, como centros de imputación de las normas jurídicas, bajo la vigencia de la Constitución del 17 y hasta la actualidad son los siguientes: Los individuos o las personas físicas; las personas morales del derecho privado; las personas morales de derecho social, tales como los sindicatos obreros y patronales o las comunidades agrarias; las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados". (...) "Pero es más, aún las mismas *personas morales oficiales o de derecho público*, dentro de los dos tipos de relaciones mencionadas, son sujetos de derecho, independientemente, de que también lo sean en -- las llamadas relaciones de supraordinación".⁷⁹

"Las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan en los órganos del Estado, por una parte, y en ejercicio del poder público traducido en diversos actos de autoridad, y por la otra los sujetos en cuya esfera jurídica operen tales actos, mismos que tienen como atributos, la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad," (...).⁸⁰

Trasladándonos a la obra *el Juicio de Amparo* del mismo autor; recogemos su concepto sobre "autoridad", como, ---- "Aquel órgano estatal investido de facultades de decisión o

78.- Burgoa Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Edit. Porrúa. 1985. P. 168.

79.- Idem.

80.- Idem.

ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la - creación, modificación o la extinción de situaciones genera- les o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Es- tado, o su alteración o afectación todo ello en forma impera- tiva".⁸¹

En este sentido, y de acuerdo al pensamiento de este - Autor, el Municipio que tiene investidura de órgano de auto- ridad o de gobierno es sujeto pasivo de las garantías indivi- duales reguladas por la fracción I del Artículo 103, pero -- además como lo indica el maestro Burgoa, si dicha persona mo- ral de derecho público es tocada en su esfera jurídica por - otra autoridad en la que en esa relación tenga la categoría de supra-subordinación, el Municipio podrá gozar del derecho al juicio de amparo; como así lo expresa la Ley de Amparo re- glamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Fe- deral, que en su artículo 9° expresa: "Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquellos".

Como podemos ver el Municipio goza del derecho al ampa- ro como sujeto activo de las garantías individuales y tiene la obligación de respetarlas como sujeto pasivo en su carác- ter de autoridad.

81.- Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. P. 191.

II.3.3.4.- TITULO IV.- De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos

ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL.- "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elec---ción popular, a los miembros de los poderes Judicial, Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los -actos u omisiones en que incurran en el desempeño de -sus respectivas funciones".

El párrafo cuarto de este artículo consigna que:
"Las Constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para efectos de sus responsabilidades, el carácter de -servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en *los Municipios*".

En cumplimiento de la anterior disposición se reformó la Constitución Política del Estado, en sus artículos 91, 92, 93, 94 y 95 por medio del Decreto No. 17 de la H. XI Legislatura Local, publicado en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado en fecha de 31 de Diciembre de 1983, para quedar como sigue: Título Octavo, Capítulo Unico de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 91.- "Para los efectos de las responsabilidades a -que alude este Título se reputarán como servidores públicos los representantes de elección popular; a los -

miembros del Poder Judicial, a los funcionarios y empleados, y , en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o *Municipal*, quienes serán responsables por los actos u omisiones que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

(.....)

Artículo 92.- "El Congreso del Estado, dentro de los ámbitos de su competencia, expedirá la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 93" (Destitución e inhabilitación)" a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

Artículo 93.- "Podrán ser sujetos de juicio político los Diputados al Congreso del Estado, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor del Gobierno del Estado, titulares de las Secretarías del Ejecutivo del Estado, Procurador General de Justicia del Estado, Jueces, *Presidentes Municipales y demás miembros de los Ayuntamientos* de ----- elección popular; *Concejos Municipales*, Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, - Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.

II.3.3.5.- DEL TITULO QUINTO.- De los Estados de la Federación

ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Las reformas y adiciones que el constituyente permanente realizó en 1983 y 1987 respectivamente dieron como resultado el texto actual y es como sigue:

ARTICULO 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 les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido -

y suspender o revocar el mandato a alguno de sus --- miembros, por alguna de las cosas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las prue-- bas 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 procediera que entraren en funciones los suplentes ni que se cele-- bren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que con cluirán los períodos respectivos.

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

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad ju rídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expe-- dir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los ban-- dos de policía y buen Gobierno y los reglamentos, -- circulares y disposiciones administrativas de obser-- vancia general dentro de sus respectivas jurisdiccio nes.

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;

- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines, y
- h) Seguridad Pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les 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 propia 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 plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

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

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

Los presupuestos 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, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

- VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y --- coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- VII.- 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.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios.

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

Al derogar las fracciones VIII, IX y X del Artículo 115 Constitucional, para reubicarlas en el artículo 116, es, porque, [fundamenta la iniciativa presidencial de 1986,] se pretende "Consagrar en exclusiva, el artículo 115 a las normas que rigen a los Municipios mexicanos".

Por su parte la Cámara de Diputados, en sus consideraciones; destaca que la iniciativa, "Además de obedecer la reubicación a razones sistemáticas, permite que el artículo 116 recoja normas hoy contenidas en el artículo 115 cuyo tema central es el municipio y que no se refieren de modo privativo a éste".

Por otra parte, a nuestro modo de parecer; y en bien de la separación sistemática que se ha hecho entre el régimen estatal y municipal al dejar el artículo 115 solo para la -- normatividad municipal, hubiere sido plausible que el título V se denominara "De los Estados y *los Municipios*".

ARTICULO 117 CONSTITUCIONAL

Dentro de lo que doctrinalmente se conoce como "Las prohibiciones a los Estados" la Fracción VIII, hace extensiva al Municipio lo siguiente:

Artículo 117.- "Los Estados no pueden, en ningún caso:

Fracción VIII.- (.....)

2° Párrafo.- "Los Estados y los *Municipios* no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que con--- traigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que - las mismas fijen *anualmente* en los respectivos presupuestos.

Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir - la cuenta pública, y" (.....)

Los artículos 117, 118, 119, 120 y 121 son clave para -- comprender el ejercicio de la soberanía que muchos llaman "inte- rior" y que en el siguiente tema abundaremos un poco en su -- comprensión, dado que el Municipio también la ejercita en los propios términos que la Constitución señala.

II.3.3.6.- TITULO SEXTO.- Del Trabajo y de la Previsión Social

ARTICULO 123.CONSTITUCIONAL.- "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley".

El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

Apartado A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo;

Fracción XXV.- "El servicio para la *colocación de los trabajadores* será gratuito para éstos, ya se efectúe por *oficinas* municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia".

Noble y loable por todos conceptos esta previsión que el constituyente establece sobre la colocación de los trabajadores a la que le asigna el carácter de servicio público y gratuito y le señala al Municipio como una de sus obligaciones para con la comunidad, el de establecer bolsas de trabajo. - Es de lamentar que la disposición constitucional a que nos hemos referido no está regulada por la Ley Federal del Trabajo.

Fracción XXVI.- "Todo *contrato de trabajo* celebrado entre un *mexicano y un empresario extranjero* deberá ser *legalizado* por la autoridad municipal competente y revisado por

el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante".

Apartado B.- "Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores".

Relacionado con los apartados A y B del Artículo 123 y sus leyes reglamentarias es importante hacer las conexiones con el Municipio.

a).- De la Ley Federal del Trabajo:

a.1.- Artículo 28.- (Contiene las normas para la prestación de servicios de los trabajadores mexicanos fuera de la República. Es de observarse que el requisito *de la legalización del contrato* por parte de la autoridad municipal que consigna la Fracción XXVI de la Constitución la Ley no lo prevé)...."Legalizar, según Pallares⁸², es la anotación puesta en un documento por el funcionario correspondiente, para hacer constar que la firma o firmas que en él aparecen, son auténticas y también para acreditar el carácter del funcionario que expidió el documento".

Interpretando al constituyente, debemos de entender que dada la existencia de 2378 municipios investidos como autoridades legítimas y por otra parte en contraste, la imposibilidad cercana de encontrar autoridades del trabajo, era menester que la primera autoridad del lugar o sea la municipal otorgara la fé pública al contrato de trabajo celebrado entre mexi-

82.- Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. P. 532.

cano y extranjero, porque además hay una previsión humana en el sentido de que el mexicano se desarraiga temporalmente de su lugar de origen por lo que la autoridad municipal también debe conocer; la *fé* o *la legalización* que debe hacer la autoridad municipal según la hemos visto definida por Pallares, en la acepción que subrayamos, no se contrapone a lo que la Ley Federal del Trabajo dispone para las Juntas de Conciliación en la Fracción III del susodicho artículo 28.

Pese a la gravedad de la omisión anterior, el ordenamiento en mención sí contiene disposiciones de otros géneros en relación con el municipio como es el caso:

a.2.- Artículo 132.- "Son obligaciones de los patrones:

Fracción XX.- Reservar; cuando la población fija de un centro rural de trabajo exceda de doscientos habitantes, un espacio de terreno no menor de cinco mil metros cuadrados para el establecimiento de *mercados públicos, edificios para los servicios municipales* y centros recreativos, -- siempre que dicho centro esté a una distancia no menor de cinco kilómetros de la población más próxima.

En el capítulo XVI referente a "Procedimientos ante las Juntas de Conciliación", la Ley establece:

a.3.- Artículo 868.- "Si no existe Junta de Conciliación Permanente, los trabajadores o patrones, pueden ocurrir --- ante la representación de la Secretaría del Trabajo y -- Previsión Social o ante la *Autoridad Municipal*, según el caso, para que se integre la Junta de Conciliación Accidental".

Las Juntas de Conciliación Accidentales, observa el artículo 869 "Prevendrán a los trabajadores y patrones que dentro del término de veinticuatro horas designen sus representantes,

y les darán a conocer el nombre del representante del Gobierno que presidirá la Junta y harán la designación de los representantes obrero patronal cuando no se hayan hecho por aquéllos".

Del Capítulo XX Sobre el Procedimiento de Huelga:

a.4.- Artículo 920.- "El procedimiento de huelga se iniciará mediante la presentación del pliego de peticiones, que deberá reunir los siguientes requisitos:

Fracción II.- Se presentará por duplicado a la Junta de Conciliación y Arbitraje. Si la empresa o establecimiento es tan ubicados en lugar distinto al en que resida la Junta, el escrito podrá presentarse a la autoridad del trabajo más próxima o a la *autoridad política de mayor jerarquía del lugar* de ubicación de la empresa o establecimiento. *La autoridad que haga el emplazamiento* remitirá el expediente, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a la Junta de Conciliación y Arbitraje; y avisará telegráfica o telefónicamente al Presidente de la Junta".

a.5.- Artículo 925.- Para los efectos de este capítulo, se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y -- transportes, los de *luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los de gas, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación*, cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio".

Lo anterior se relaciona con la mayoría de los servicios públicos municipales que la Fracción III del Artículo 115 --- Constitucional reserva como exclusivos al Municipio y que en todo caso como enuncia la Fracción III del Artículo 920 "El - aviso para la suspensión de las labores deberá darse por lo - menos, con seis días de anticipación a la fecha señalada para

suspender el trabajo y con diez días de anticipación cuando se trate de servicios públicos: (.....)

En el Título Quince sobre los procedimientos de ejecución, Sección Tercera "De los Remates".

a.6.- Artículo 968.- "En los embargos se observarán las normas siguientes:

III.- El remate se anunciará en los tableros de la Junta y en el *Palacio Municipal* o en la oficina de gobierno que designe el Presidente Ejecutor".

Apartado B.- Del Artículo 123 de la Constitución Federal:

Las bases que contiene sirven de normas fundamentales para la legislación laboral que regula las relaciones entre el municipio y sus trabajadores. Esto será tema explícito del Capítulo sobre las bases normativas de los Municipios.

II.3.3.7.- TITULO SEPTIMO.- De las Prevenciones Generales

Artículo 124.CONSTITUCIONAL.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

La anterior redacción corresponde íntegramente a la del Artículo 117 de la Constitución de 1857, y a nuestro parecer resulta obsoleta en los términos actuales de la norma fundamental del país, pues como ya lo hemos visto, la propia Constitución vigente reserva también facultades a los Municipios, por ello resultaría de mayor congruencia su modificación y actualización en los siguientes conceptos:

Artículo 124.- Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión y a los Municipios se entienden reservadas a los Poderes de los Estados.

- Vale la observación también para la redacción del Artículo 125.

ARTICULO 128 CONSTITUCIONAL.- "Todo funcionario público, *sin excepción alguna*, antes de tomar posesión de su cargo, -- presentará la protesta de guardar la Constitución y las -- leyes que de ella emanen".

Refrendando la idea de González Flores⁸³, la expresión legislativa de la Constitución esta contenida en los artículos -- 133 y 128, y en razón de lo anterior el funcionario del Munici pio debe atender a estos principios y por tanto prestar la protesta de ley.

ARTICULO 130 CONSTITUCIONAL.- "Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. *Las de-- más autoridades* obrarán como *auxiliares* de la Federación".

Párrafo 11.- "El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos o más avisará desde luego a la *autoridad municipal* quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La *autoridad munic*ipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposi--ción; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al -- cambio de un encargado, la *autoridad municipal* dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Go--bernador del Estado. En el interior de los templos po---drán recaudarse donativos en objetos muebles".

83.- Op. Cit. P. 21

Es necesario reconocer lo delicado de las atribuciones - que la Constitución, en este párrafo del Artículo 130 le encomienda al Municipio:

- a).- Control de los encargados de los templos;
- b).- Control de los cambios de adscripción de los ministros;
- c).- Registro de los inmuebles que se destinan a templos;
- d).- Registro de los encargados de los templos;
- e).- De las solicitudes para abrir nuevos templos; y
- f).- Del cambio de los encargados de los templos.

Tan delicadas resultan dichas funciones que, aquí, como en ninguna de sus otras partes, la Constitución se convierte en derecho punitivo para las autoridades municipales al establecer penas por incumplimiento de estas atribuciones.

ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL.- "Esta Constitución, las leyes - del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados".

Sin descartar, que en su generalidad, este Artículo contiene el principio de la supremacía, conviene comentar lo que al respecto indica González Flores: "Aparentemente el Artículo 133 confiere también esta supremacía a las leyes del Congreso que emanen de ella y a los tratados que esten de acuerdo con la misma. Sobre el particular hay que tener presente la opinión de Jorge Xifra Heras, -No hay que considerar constitucionales (con paridad jérrarquica las leyes orgánicas o --

sea, aquellas normas que la Constitución prevé para regular - materias de particular importancia sin conferirles rango -- constitucional y aquellas otras relativas a la organización y funcionamiento de determinadas instituciones cuyos principios figuran en las Constituciones pero no forman parte de ella.⁸⁴

"El principio de la supremacía de la Constitución establece una jerarquía de leyes en que la superioridad le toca - exclusivamente a ella. Dentro del federalismo como consecuencia, *con paridad coextensa* quedan incluidas las leyes comprendidas en el orden central y el local, así lo establece el artículo 103 al decir: Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; -- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y III.- Por leyes o - actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal. En el Derecho Mexicano, a diferencia de - la Constitución de Weimar (Artículo 13) no hay prioridad del derecho federal. *Se trata de poderes coextensos*".⁸⁵

Lo anterior repercutirá considerablemente cuando trate-mos los temas del Estado Federal y el Municipio y las faculta-des que la Federación otorga a éste por medio de sus leyes pa-ra que, incluso sean reglamentadas en la competencia muni-pal.⁸⁶

De la Constitución se desprende que el Municipio forma - parte del Estado Mexicano, por lo que es responsable en el ám-bito de su jurisdicción territorial, de ejercer la rectoría - del desarrollo municipal, para garantizar que sea integral, - que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el em-pleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, -

84.- Idem. P. 22

85.- Ibidem. P. 22

86.- Idem.

permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege dicha Constitución.

II.4.- La Soberanía y el Municipio

El término soberanía está ligado a su propia evolución en tiempos, países y circunstancias y tal como lo afirma el maestro Burgoa, "El concepto de soberanía y el vocablo que lo expresa han tenido acepciones diversas que dificultan seriamente su precisión. En el pensamiento jurídico político y en la facticidad política misma han denotado ideas distintas. Aristóteles hablaba de Autoquía, en Roma se usaba la expresión -Potestas o Imperium-; en la edad media significaba -supremacía, hegemonía o prevalencia-"⁸⁷ para destacar el absolutismo del monarca o el príncipe frente a la nobleza, el feudalismo o el estado llano, o el eclesiástico. Esta es la posición doctrinal antigua del concepto. Más adelante destaca, "No ha faltado, además quién niegue la existencia de la soberanía como poder absoluto y supremo, Benjamín Constant se afilia a esta tesis".⁸⁸

"Esta diversidad eidética obedece en términos generales a la diversa imputación que las doctrinas hacen de la Soberanía, en cuanto que unos la consideran como poder perteneciente al pueblo o a la nación y otras como atributo característico del poder del Estado".⁸⁹ *La soberanía es un atributo del poder del Estado*, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que ---

87.- Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano.P.238

88.- Idem. P. 241

89.- Ibidem.

componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella, - debiendo agregar que el Estado, como forma en que se estructura y organiza un pueblo, al adquirir sustantividad propia, al revertirse con una personalidad jurídica y política ----- sui-generis, se convierte en titular del poder soberano, el cual, no obstante, permanece radicado real y socialmente en la nación".⁹⁰

"Para explicar estas consideraciones se debe recordar - que la *soberanía es única, inalienable e indivisible*, sin -- que, existan dos soberanías, a saber, una imputable al pueblo o Nación y otra al Estado. Conforme a esta premisa, el Estado es, soberano como persona jurídica en que el pueblo o la Nación se ha organizado política y normativamente, residiendo su soberanía en su propio elemento humano. *La soberanía estatal, según la tesis de la personalidad del Estado -- que es la que adoptamos, se revela en la independencia de este frente a otros Estados en cuanto que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, el cual sólo es esencialmente modificable o alterable para su mismo elemento humano que es el pueblo o la nación, a los que corresponde la potestad de autodeterminación (soberanía popular nacional)*⁹¹.

En situación diferente se encuentra el *poder público* que desempeña el Estado a través de sus órganos. Este *poder es soberano*, puesto que se encarga por el orden jurídico fundamental que no deriva de la entidad estatal sino que crea a ésta como persona moral. El Estado bajo esta tesitura, no puede modificar, sustituir o abolir los principios básicos - de diferente índole en que ese orden descansa, puesto que na ce de él y se organiza y funciona dentro de él según las nor mas implementadas por la capacidad autodeterminativa del pue blo o nación".⁹²

90.- Ibidem. P. 245

91.- Op. Cit. P. 245

92.- Idem.

Siguiendo con nuestro análisis doctrinal sobre el concepto contenido y alcances de la soberanía, nos encontramos con el ilustre tratadista Don Felipe Tena Ramírez⁹³, quién citando a Carré de Malberg, transcribe: "El término soberanía tiene en francés (y lo propio ocurre en español) tres denotaciones distintas, que en alemán se representan por otras tantas palabras: *el carácter supremo e independiente de la potestad estatal, los poderes concretamente comprendidas en esa potestad y, por último la posición que dentro del Estado ocupa el órgano supremo de la potestad estatal*".

Independencia y supremacía, dice Tena Ramírez, son las características del poder soberano. "Independencia mira principalmente a las *relaciones internacionales*; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de *igualdad con relación a los demás Estados* soberanos. La independencia es, pues, cualidad de la soberanía exterior. La noción de supremacía en cambio, se refiere exclusivamente a la *soberanía interior*, por cuanto a que la *potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la orbita del Estado*".⁹⁴

La obra de Raymond G. Gettel hace un trazo histórico comparativo de puntos de vista entre Juan Bodino y Hugo Grocio en relación al tema tan apasionante que es la soberanía, y cita: "Bodino se preocupa por el aspecto interno de la soberanía, o sea, la relación del Estado con sus súbditos (estado encarnado en el príncipe) por ello define a la soberanía como: un poder supremo que reina sobre súbditos y ciudadanos sin restricciones legales. La formación de la ley es la función principal de la soberanía. El concepto de la soberanía envuelve un poder supremo, perpetuo legal y omnipotente".⁹⁵

93.- Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. P. 6

94.- Supra. P. 6

95.- Gettel G. Raymond. Historia de las Ideas Políticas. 1ª parte -- P. 304.

"Bodino distingue entre Estado y Gobierno, sosteniendo que la característica del Estado reside en la posesión de la soberanía y que la forma de gobierno depende del sistema mediante el cual ejerce facultades el soberano".⁹⁶ Las anteriores ideas son parte de la obra "los seis libros de la República" publicado por Jean Bodín, en el año de 1576 en Francia, cuyo país se debatía en aquel entonces en una cruenta guerra civil entre católicos y protestantes, trabajo que tenía las pretensiones de estructurar una teoría del Estado cuyo móvil debía responder a la necesidad imperiosa de restaurar la paz y el advenimiento de la prosperidad sobre la base de una monarquía fuerte y poderosa. Bodino mezcla así la política con la jurisprudencia. Esta es la posición moderna de la soberanía.-- "Hugo Gracio, (para algunos el padre del Derecho Internacional) dice Gettel, se preocupa por el aspecto externo, o sea la relación de un Estado con los demás Estados. Define a la soberanía como: El supremo poder político que se ejerce por una persona determinada cuyos actos son indiscutibles legalmente frente a cualquier voluntad humana".⁹⁷

En cuanto al Estado, dice Grocio que es "Una sociedad perfecta de hombres libres que tiene por objeto la regulación del derecho y el bienestar común".⁹⁸

Los conceptos anteriores son vertidos por Hugo Grocio (1583-1645) en su tratado "De Jure belli ac pacis escrito en 1625, motivado por lo que le sucede a su nativa Holanda cuya lucha de independencia con España había sido parte de su propia experiencia, de esta manera trata de demostrar que existe entre las naciones un derecho común, así en la guerra como en la paz; con este objeto, hace un análisis del Jus gentium y el derecho natural, como sistemas legales de validez univer

96.- Idem. P. 305

97.- Ibidem. P. 317

98.- Op. Cit. P. 316

sal. Investiga el carácter y asiento de la soberanía del Estado para determinar quiénes pueden ser parte en la guerra".⁹⁹ El derecho natural, el derecho de gentes y la soberanía son las bases de sus teorías políticas.

Volviendo a Tena Ramírez, cita: "De los muchos problemas que suscita el concepto de soberanía dos son los que interesan particularmente a nuestro estudio: El relativo al titular de la soberanía y el del ejercicio jurídico del poder soberano. Ambos están íntimamente ligados entre sí".¹⁰⁰

"La evolución histórica de la soberanía culminó al localizar al Estado como titular del poder soberano, con el fin de esquivar de este modo la peligrosa consecuencia a que llegó la doctrina revolucionaria cuando trasladó al pueblo el absolutismo del príncipe. El Estado como personificación jurídica de la nación, es susceptible de organizarse jurídicamente. Más como el Estado es una ficción, cabe preguntarse ---- quién ejerce de hecho la soberanía. Toda la doctrina europea moderna insiste en que el sujeto de la soberanía es el Estado, pero fatalmente llega a la consecuencia de que tal poder tiene que ser ejercido por los órganos. Así lo entendió Duguit cuando identificó soberanía y autoridad política: -Soberanía, poder público, poder del Estado, autoridad política, todas esas expresiones son para mí sinónimas y empleo la soberanía porque es la más corta y la más cómoda-".¹⁰¹

Después de la experiencia estadounidense relativa a la concepción de su vida política y la forma en que quedó estructurada su Constitución, ello produjo en la doctrina constitucional un cambio en relación con la posición europea en la que coinciden Harold J. Laski y el propio Tena Ramírez cuando

99.- Ibidem. P. 314

100.- Op. Cit. P. 7

101.- Idem. P. 7

afirmar, que "En el sistema americano no tiene cabida la soberanía del órgano de los gobernantes o del Estado, porque ni los poderes federales, ni los poderes de los Estados, ni en suma, *ninguna persona física o moral que desempeñe funciones de gobierno* puede entenderse, en este sistema, como jurídicamente ilimitada. La autolimitación, la capacidad para determinarse de un modo autónomo jurídicamente, que para la doctrina europea constituye la característica esencial de la soberanía, (Jellinek) no puede ubicarse nunca en los poderes del Estado dentro del sistema americano, porque esos poderes obran en ejercicio de facultades recibidas, expresas y, por todo ello, limitadas".¹⁰²

"Ni siquiera es propio hablar de una delegación parcial y limitada de la soberanía y repartida entre los órganos, porque en este sistema y hasta ahora, soberanía y límite jurídico son términos incompatibles, así ideológica como gramaticalmente. *El pueblo a su vez, titular originario de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano. Mientras la Constitución exista, ella vincula jurídicamente, no sólo a los órganos, sino también al poder que los creó.*"

"Lo expuesto nos lleva a la conclusión de que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos, ni en los individuos que gobiernan", (El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano, en el sentido propio del término, sólo un orden normativo puede serlo; parafrasea a Kelsen en lo anterior).¹⁰³

Como la sociedad y sus productos culturales no son modelos acabados; el desarrollo de las ideas políticas ha tenido avances; en lo que va del siglo, apoyado en ciencias como la

102.- Ibidem P. 9 y 10

103.- Op. Cit. Pp. 10 y 11

psicología, la sociología, la filosofía y la economía; y los Estados por dentro y hacia fuera han tenido que absorber en sus marcos constitucionales y jurídicos el impacto de las nuevas doctrinas y tendencias sociales que se apoyan principalmente en cuatro aspectos importantes: la democracia, la libertad, la justicia social y el bienestar público, en ellos juega un papel muy especial *la concepción contemporánea de la soberanía* y concluye en las teorías pluralistas de aquella. Al respecto debemos de traer las ideas expuestas por Gettel, : "Recientemente se ha puesto en duda por numerosos teóricos políticos la doctrina de la soberanía unitaria del Estado, y se ha visto de nuevo en la división de poderes uno de los fundamentos más sólidos de la libertad. Rechazan estos autores la soberanía del Estado como cualidad suprema sobre otros grupos y advierten, en las tendencias actuales, una propensión progresiva hacia la limitación del poder. Piensan que el nuevo Leviatán, con su autoridad absorbente destruye la democracia y la libertad, y se oponen a su absolutismo".¹⁰⁴

Se declaran enemigos de la *centralización de la autoridad*; (la acción del Estado es lenta, pesada, ruinoso.) Identificar el Estado y la sociedad es marchar en desacuerdo con -- los hechos actuales, dentro de las complejas relaciones que -- ofrece la vida política y económicamente del mundo. No es -- que estos escritores se olviden de la condición social del -- hombre; niegan, simplemente, que el Estado sea la única organización en donde encuentre expansión adecuada aquella naturaleza. Tienden, con sus críticas, al descrédito del Estado; -- se declaran opuestos a la doctrina de la soberanía única e indivisible y abogan por la participación de otros organismos -- en la vida pública".¹⁰⁵

104.- Op. Cit. 2º Parte, P. 346

105.- Idem. P. 347

Con el objeto de relacionar estas tendencias de tipo plural del concepto de la soberanía con el Municipio; sacaremos de la obra de Gettel las citas de los doctrinarios que más nos acerquen a esa relación. Cita Gettel: "Otto Gierke, en Alemania, expone el aspecto histórico de esta concepción y afirma que *en toda teoría política acertada hay que partir de la condición real y natural de las personas legales; como grupos esenciales, con independencia de la acción del Estado.*

- F.W. Maitland en Inglaterra insiste en la personalidad real de las asociaciones, en la independencia de su origen y en sus derechos propios y característicos dentro del Estado. *Las diversas entidades corporativas son idénticas al Estado, en lo referente a su personalidad legal.*
- J. N. Figgs, observa que, nacen los grupos diversos, naturalmente, de los instintos sociales de los hombres; el Estado no tiene derecho alguno para invadir con su actividad la esfera propia de su competencia. *El Estado no es una autoridad unitaria soberana suprema, por encima de todos los individuos y asociaciones, sino como una jerarquía ascendente de los grupos*".¹⁰⁶
- León Duguit, en Francia, admite que cuando las funciones del Estado descansaban principalmente en la policía y defensa, era útil y conveniente la concepción de la soberanía como un poder supremo. *Pero el Estado moderno se relaciona, principalmente, con el fomento del bienestar público, y para cumplir este fin es necesario remplazar la idea de soberanía por la idea del servicio público. Al aplicar prácticamente su teoría, sostiene Duguit la descentralización territorial y el federalismo administrativo y provincial.*

- Maurice Hauriou, distingue entre la soberanía política, vinculada en los órganos gubernamentales, y la soberanía jurídica, que reside en el pueblo y se manifiesta en el poder de rehusar, aceptar o cooperar a la ejecución de los mandatos del Estado que se consideren injustos.
- Roscoe Pound, que encabeza a los juristas sociólogos y pragmatistas resume: *-Toda ley vital es producto de la sociedad, creada por el interés social, y generalmente acatada y obedecida, cuando tiene el apoyo de la opinión pública".*¹⁰⁷
- "Harold Laski, examina la doctrina de la soberanía absoluta, a la que considera como una ficción legal y un concepto enteramente estéril. Existen muchas cosas que el Estado no realiza o no puede hacer, por la aparición de algunos de sus miembros. Los grupos que viven dentro del Estado pueden ser tan importantes como éste, desde el punto de vista social; tienen un derecho idéntico a la obediencia de los ciudadanos. La iglesia, o una unión de trabajadores, son tan soberanos como el Estado, en su esfera respectiva de actuación. *Constituye la soberanía una cualidad que puede ser compartida por muchos grupos".*¹⁰⁸
- Miss M. P. Follet, en los Estados Unidos, reconoce la autoridad suprema del Estado, pero favorece la actividad política de los diversos grupos regionales dentro del Estado.
- M. V. Vaccaro, vé en el futuro el desarrollo de un proceso de descentralización política, el desenvolvimiento de las pequeñas unidades, adaptadas a las necesidades regionales y a las exigencias administrativas. (Su obra *las bases sociologiques du droit et de l'etat*, fue escrita en 1898)

107.- Op. Cit. P. 351

108.- Op. Cit. P. 352

- Rudolf Steiner esboza una división tripartita de la comunidad social a través de un sistema económico, un sistema político y un sistema espiritual".¹⁰⁹

"En general, la teoría pluralista sobre la soberanía persiste en la democracia y lleva en su seno una fuerte tenden-cia individualista. Pero en vez de fijarse únicamente en los derechos de los individuos, por separado, se preocupa, sobre todo, de las prerrogativas y facultades de las diversas aso-ciaciones y grupos que representan los intereses reales del -hombre. El pluralismo insiste, principalmente, en el concep-to función; proclama el derecho de las organizaciones y comu-nidades naturales al manejo y administración de sus asuntos -propios; se opone al Estado centralizado y omnipotente, y abo-ga por la división del poder sobre el esquema de la democrati-zación funcional, y rechaza la tendencia psicológica de la vo-luntad general y la concepción de la soberanía absoluta por -que tiene por fundamento un racionalismo formal y metafísico, sin contacto alguno ni correspondencia íntima con el desarro-llo actual y variable de la realidad política".¹¹⁰

"Niegan los pluralistas que el Estado constituya una or-ganización única en la sociedad; las asociaciones son tan rea-les y naturales como el Estado y tan soberanas como el Estado en la realización de sus propios fines. Ponen de manifiesto la incapacidad e impotencia del Estado para imponer su volun-tad enfrente de la oposición de algunos grupos que viven den-tro de su esfera. La posesión de la fuerza no concede al Es-tado un derecho superior. Todos los grupos son iguales en el aspecto de sus prerrogativas, desde el punto de vista de la -obediencia de sus miembros y de las funciones importantes que cumplen en la sociedad. De aquí se deriva este hecho: LA SO-BERANÍA NO ES UNA UNIDAD INDIVISIBLE; EL ESTADO NO ES UNA EN-TIDAD SUPREMA E ILIMITADA".¹¹¹

109.- Idem. P. 353

110.- Idem. P. 354

111.- Op. Cit. P. 360

Dentro de las conclusiones acertadas de los pluralistas, destaca Gettel: "Cabe admitir la posición de los pluralistas sin exigirse necesariamente el abandono de la teoría sobre -- la soberanía del Estado. Se pueden reconocer ciertas limitaciones morales en la vida del Estado, la *limitación del campo de su actividad y la organización del mismo a base de las descentralización local y de la representación corporativa, sin que sufra detrimento alguno, en último término, la soberanía legal.* La autoridad del Estado es una premisa indudable, a cuya aprobación se llega, necesariamente, cuando se examinan las bases de una teoría política acertada, o se estudian los hechos actuales de la vida social moderna. Debe existir en cada sociedad independiente una organización singular, con un supremo control legal. Pero este imperio de la autoridad, -- dentro del Estado, no significa su vinculación en un órgano singular o centralizado, ni en una forma determinada del sistema gubernamental que existe en la actualidad".¹¹²

En el plano internacional los pluralistas también critican la soberanía en su aspecto externo. "Negaron, durante -- largo tiempo, que los Estados fuesen, realmente soberanos, -- iguales e independientes. Se ha insistido en el valor relativo de la soberanía externa y se ha hablado de Estados semisoberanos. La existencia de los Estados neutralizados, de los diversos tipos de dependencia política, de las formas más variadas de la organización internacional no se compaginan bien con un sistema general y mundial de Estados soberanos. Las relaciones económicas y los intereses intelectuales no coinciden con las fronteras políticas".¹¹³ "Si los Estados son soberanos, sus relaciones internacionales llevan tan sólo sobre sí una sanción moral. Los tratadistas de derecho internacio-

112.- Op. Cit. P. 362

113.- Infra P. 357 - 358

nal rechazan el carácter absoluto y único de la soberanía, -- puesto que no se ofrece en las relaciones políticas del Uni-- verso una suprema y singular, autoridad legislativa. Los tra-- tados son simples promesas que dejan intacta la voluntad de -- cada Estado. Si el derecho internacional tiene categoría de Ley, desaparece, al momento, la soberanía absoluta de los dis-- tintos Estados. Desde este punto de vista del jurista inter-- nacional, solo sería posible la soberanía unitaria en un Esta-- do universal".¹¹⁴

Uno de los autores, que más recientemente han escrito so-- bre el Municipio, es Héctor Vázquez, cuya obra tiene todo un capítulo relacionado con el tema de la soberanía y a la cual nos vamos a remitir. "Se teme que la *idea de poder, de sove-- ranía, atribuída al Estado* como fuente de todo poder, se des-- morone, si ésta se comparte con el Municipio".¹¹⁵

"Se trata, en el fondo, de un mismo fonómeno sociológico en proceso de evolución histórica. Algo así como sucede con el grupo familiar, que se desdobra en varias familias; así un grupo sociológico-político se separa en varios grupos sociolo-- gicos-políticos, desplazándose en la geografía, ocupando un -- nuevo territorio, pero conservando las mismas características de raza, cultura o inclusive mezclándose con otras razas y -- otras culturas, *pero con unos mismos propósitos de cohesión y de solidaridad.* Existe unanimidad, prácticamente, en admitir que la organización política nace como etapa final de ese pro-- ceso evolutivo motivado por diversos factores (naturaleza so-- ciable, temor, agresividad, factores económicos) del indivi-- duo, familia, clan, gentilicio, tribu y población: ¿Cuál se-- ría el inconveniente en admitir que así, por el mismo proceso evolutivo, es como nacen las formas llamadas ya en etapas más

¹¹⁴.- Supra P. 363

¹¹⁵.- Vázquez Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. ---
P. 126

recientes: la polis griega, el Municipio romano, el imperio, la República, el Estado o la Nación? ¹¹⁶

"El Municipio dice población y dice territorio: El Estado dice población, que es la misma comprendida por el Municipio y dice territorio, que es lo mismo comprendido por el conjunto de sus municipios. El Municipio dice poder y autoridad emanada de dentro de su respectiva comunidad. *El Estado dice poder y autoridad, emanada de dentro del todo que forman las comunidades municipales.* LA SOBERANÍA, QUE EMANA DEL PUEBLO, COMO TODO LO NACIONAL, CIERTAMENTE PUEDE DECIRSE QUE EMANA, - DISTRIBUTIVAMENTE CONSIDERADA, DE CADA COMUNIDAD MUNDIAL Y DE CADA INDIVIDUO". ¹¹⁷

"Por lo tanto, la idea de soberanía no repugna con la --- idea de Municipio ni de cabildo, ni de ayuntamiento, ni de -- partido o como se llame. Todos los Estados del Continente -- Americano nacen gracias a los Municipios; nacen por la fuerza de un movimiento de autodeterminación que prendió en muchos - cabildos abiertos. Los Municipios, las comunidades municipales, son quienes iniciaron el movimiento insurgente y de independencia; son quienes reasumieron sus derechos de soberanía; son quienes hicieron a las nuevas repúblicas. Por tanto, la primera relación generativa, la cual se llevó a cabo por medio de un *proceso político de traslación*, de toda o nada más una parte de la soberanía, que reasumiera cada población. Este proceso es muy complejo y presupone, desde luego, el que - la soberanía es delegable". ¹¹⁸ "*La soberanía reside en la comunidad, en cuanto tal.* Como punto de partida, en tanto es - comunidad perfecta e íntegra. Comunidad perfecta quiere decir que es comunidad de fines totales o que tiene virtualmen-

116.- Idem. P. 127

117.- Ibidem. P. 128

118.- Op. Cit. Pp. 135

de un Municipio. Entre un Municipio y un Estado miembro de una Federación no existe la menor diferencia esencial".¹³¹

Al analizar las diferentes posiciones doctrinales, que concuerdan con la vigencia del concepto del Estado en función de la evolución que ha experimentado como forma política, debemos de comentar que en tanto que el Estado se convierta mayormente en un Estado democrático de formas plurales y de derecho social en esa misma medida el Municipio crecerá en su poder y reconocimiento como parte del Estado y en consonancia con la Federación y las Entidades Federativas. La soberanía Estatal y las formas de organización Públicas y privadas que se conciben hacia adentro del Estado en un marco legal, tienen la apariencia de un sistema de círculos concéntricos en que el mayor es representado por el Estado y el menor constituido por cada una de las esferas jurídicas de los individuos. Ya no más pirámides del poder sino un sistema interdependiente, tal como se presentan los sistemas planetarios, verbigracia el solar, en el que cada cuerpo tiene su naturaleza y órbita atendiendo desde luego a las leyes de los demás cuerpos.

En concordancia con lo anterior, Mouskheli opina: "Toda colectividad humana posee cierto dominio propio, determinado por la finalidad que ella persigue; si esta finalidad es marcadamente distinta de todas las demás, ella determina la esfera de acción propia de cada colectividad, y poseyendo, dentro de estos límites, el derecho de decisión en *última instancia*. Por consiguiente, *si la finalidad que persigue el Municipio no se confunde con la que persigue el Estado, debemos reconocer al Municipio un dominio propio con el derecho de la "última palabra" dentro de sus límites, es decir, de la soberanía.* Y lo mismo ocurre con todas las demás colectividades, empezando por la más pequeña, la familia, hasta el Estado - miembro

de un Estado Federal. Dentro de esta concepción nos vemos -- obligados a reconocer la soberanía a todas estas colectividades; y esto como una consecuencia ineludible. Pero entonces nos encontramos con que la soberanía deja de ser un atributo exclusivo que distingue al Estado de todas las demás colectividades públicas inferiores".¹³²

II.5.3.- EL ESTADO FEDERAL Y EL MUNICIPIO

Siguiendo a Mouskheli quien pretende mostrar las diferentes posiciones doctrinales relativas a la conformación del Estado Federal, comenta a Jeorg Jellinek de su obra "El Estado - Moderno, -no hay que perder de vista que el Estado no es un fenómeno exclusivamente jurídico- solo puede andar a la busca de la base jurídica de un Estado determinado aquél que no ve en éste más que una institución jurídica. El Estado es, por el contrario una creación histórico-social, a la que se ajusta luego el Derecho y que éste no sería capaz de crear porque la condición de su existencia es el Estado mismo. Por consiguiente, la creación de un nuevo Estado es definitivo cuando todos los elementos esenciales del poder estatal hacen acto de presencia y cuando la comunidad, así creada puede manifestarse como Estado, es decir, cuando sus órganos ejercen de hecho el poder y cuando éste es obedecido-".¹³³ "La formación del Estado Federal es igualmente un hecho no susceptible de recibir una cualificación jurídica. Los Estados particulares participan en la realización de este acto nacional sino en calidad de fuerzas histórico-sociales. Los tratados que se hayan concertado entre ellos tienen una importancia jurídica capital, porque determinan las condiciones a que los Estados -- subordinan su ingreso. Además, el tratado viene a demostrar

132.- Mouskheli M. Teoría Jurídica del Estado Federal. P. 87-88

133.- Idem. P. 136.

que la fundación del nuevo Estado no se halla en contradicción con el Derecho público de cada Estado contratante. Con ello sancionan éstos el acto de fundación del Estado Federal y reconocen al Estado Federal mismo, lo que trae como consecuencia el que nadie tenga ya derecho a negarle su acatamiento. Pero el ingreso mismo se realiza por el acto de subordinación al Estado Federal, que es el encargado de ejecutar -- los acuerdos previamente concertados".¹³⁴

Lo anterior es una posición doctrinal que no se acepta para el caso del Estado Mexicano, cuyo origen *unitario* se transforma en un Estado Federal, otorgando a sus antiguas -- provincias cierta autonomía y sobre todo la participación en la creación de la voluntad del Estado; este es uno de los -- dos casos en que el Estado Federal puede surgir, con independencia de todo tratado. "Es un caso bastante raro", menciona Mouskheli; pero así nacieron los Estados Unidos de México y del Brasil; y así es como Austria se ha transformado, el año 1920 en un Estado; opina Le Fur, que en este caso, no es posible hablar del nacimiento del Estado federal como de un simple hecho, al menos cuando esta transformación se ha aprobado legalmente y no ha sido consecuencia de un movimiento revolucionario, porque *la nueva organización no es entonces sino el resultado de una disposición del Derecho Público del Estado soberano, y, por consiguiente, de un acto esencialmente jurídico.* "El otro caso de LeFur es cuando el Estado Federal es consecuencia de un movimiento nacional pacífico o no, que se sitúa fuera de la acción de los Estados particulares y algunas veces contra su misma voluntad".¹³⁵

En cuanto a distinguir el Estado federativo del Estado unitario, es, para Laband, citado por Mouskheli, "El hecho de que las colectividades-miembros conservan el carácter de Es-

134.- Op. Cit. P. 137

135.- Ibidem. P. 138 - 139.

tados dentro de los límites de su propia competencia, y además, porque sus órganos supremos son órganos supremos del poder central cuando no cooperan a la formación de la voluntad de éste último".¹³⁶

Al hablar sobre la estructura federal, Mouskheli alude a Hans Kelsen, "La estructura del Estado Federal se caracteriza por la existencia de tres órdenes jurídicos:

- 1° La Constitución total, que abarca al mismo tiempo la Constitución del *Bund* y los principios fundamentales de las Constituciones de los Estados-miembros.
- 2° El orden jurídico del *Bund* (poder central) que se halla formado por las normas de Derecho que rigen dentro del dominio de la competencia del *Bund*, competencia -- que le comunica directamente la Constitución.
- 3° El orden jurídico de cada Estado-miembro, que se halla formado por sus Constituciones propias, trazadas dentro de los límites de la Constitución total y según -- las normas de Derecho decretadas dentro de los límites de su propia competencia".¹³⁷

"A decir verdad; agrega Kelsen, ni el Estado central ni los Estados-miembros son soberanos; *y si la soberanía puede corresponder efectivamente a un orden, será con toda seguridad al de la comunidad total, que se halla constituida por la Constitución total*".¹³⁸

En el capítulo histórico hemos dado cuenta que el municipio es una institución permanentemente y necesaria a la existencia de la comunidad político-jurídica suprema que constituye

136.- Op. Cit. P. 219

137.- Idem. P. 225

138.- Ibidem.

ye el Estado, tal como lo conocemos a partir de Maquiavelo, o incluso en las formas anteriores y más primogénicas de éste, - como han sido los principados, repúblicas, los antiguos imperios, las polis griegas o las civitas. Como lo señala Ochoa Campos, "Advertimos en los Estados el enorme tejido que forma la vida en comunidad, cada ciudad o pueblo, es una unidad socio-política y cada Municipio es la base de la división territorial y de la propia organización política y administrativa de Estados o provincias. En cada Municipio, opera todo un -- complejo universo, porque en él se verifican las funciones vitales del gran cuerpo nacional, que aparece como asociación - de asociaciones locales".¹³⁹

En el orden político y en el jurídico para fortuna de -- nuestros municipios, su existencia rebasa las formas interiores de organización que el Estado Mexicano ha experimentado a lo largo de 164 años de vigencia estatal porque ha sido el - orden constitucional, ya en el unitario o ahora en el Estado Federal, quien ha establecido claramente la presencia del Municipio como nivel de gobierno local, que desde luego, habrá de tomarse en cuenta su mengua en lo político o competencial en diversas épocas, y que no es materia propiamente hablando de la Constitución, sino del desarrollo político de la nación. En la actualidad el Estado mexicano se vislumbra como un Estado plural - democrático en el que es posible la reivindicación de las notas naturales de autodeterminación política-social, económica y de competencia jurídica del Municipio mexicano. Lo anterior se refuerza con el argumento emitido por Héctor - Vázquez que dice: "Para nosotros, la consideración del Municipio como primer nivel de gobierno equivale a un reconocimiento expreso, de carácter doctrinal, (alude en pie de página a - la iniciativa de reformas del artículo 115 Constitucional) de la naturaleza autónoma e independiente del poder municipal, -

139.- Ochoa Campos Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. P. 10.

lo cual, en el plano de las relaciones con el Estado, miembro de la unión, -segundo nivel- y con el gobierno federal -tercer nivel- reconoce expresamente la necesidad de la coordinación -sobre bases de respeto, igualdad, independencia y libertad".¹⁴⁰

II.6.- EL DERECHO Y EL MUNICIPIO

II.6.1.- Concepto de Derecho

a).- Para Acosta Romero el Derecho es, "Un sistema de normas, bilaterales, exteriores, heterónomas y coercibles con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético; que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia intersubjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que le son correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social".¹⁴¹

b).- Don Eduardo García Maynez describe en su obra, lo que el llama "principales acepciones de la palabra derecho", los siguientes conceptos:

...."El tecnicismo puede usarse para designar tanto un precepto aislado, como un conjunto de normas, o incluso todo un sistema jurídico".

b.1.- "Derecho objetivo y Derecho subjetivo". *El derecho, en su sentido objetivo es un conjunto de normas. --trátase de preceptos imperativo-atributivo, es decir de reglas que, además de imponer deberes, conceden facultades. Frente al obligado por una norma jurídica descubrimos siempre a otra persona facultada*

140.- Vázquez Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. P.161

141.- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho - Administrativo P. 8.

para exigirle el cumplimiento de lo prescrito. La *autorización concedida al pretensor por el precepto es el derecho* en sentido subjetivo. Entre las dos acepciones fundamentales del *sustantivo derecho* existe una correlación perfecta. El derecho -subjetivo es una función del objetivo. Este es la norma que permite o prohíbe; aquél, el permiso derivado de la norma. Los dos conceptos se implican recíprocamente; no hay derecho objetivo que no conceda facultades, ni derechos subjetivos que no dependan de una norma".¹⁴²

b.2.- Derecho vigente y Derecho positivo.- "Llamamos ---orden jurídico vigente al conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y un --país determinado la autoridad política declara ---obligatorias. Su vigencia encuéntrase condicionada por la reunión de ciertos requisitos que la ley enumera".¹⁴³

"El orden vigente no sólo está integrado por las normas legales y las reglas consuetudinarias que el poder público reconoce y aplica. A él pertenecen así mismo los preceptos de carácter genérico que integran la jurisprudencia obligatoria y las normas individualizadas (resoluciones judiciales y administrativas, contratos, testamentos, etc.). La validez de todas estas normas -sean generales o individuales- depende siempre de un conjunto de requisitos extrínsecos, establecidos por otros del mismo sistema. La vigencia es atributo puramente formal, el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas, consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él. *La positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto, vigente o no vigente.* La costumbre no aceptada por la autoridad política

142.- García Marquez Eduardo. Introducción al Estudio -- del Derecho. Pp. 36 y 37

143.- Idem. P. 37

es derecho positivo, pero carece de validez formal. Y a la inversa: las disposiciones que el legislador crea tienen vigencia en todo caso, más no siempre son acatadas. La circunstancia de que una ley no sea obedecida, no quita a ésta su vigencia. Desde el punto de vista -- formal, el precepto que no se cumple sigue en vigor mientras otra ley no lo derogue. Tal principio ha sido consagrado por la ley mexicana, lo que viene a confirmar la conveniencia de distinguir con pulcritud los dos términos....."¹⁴⁴

- c).- En abundancia de lo transcrito renglones arriba; Juan Manuel Terán sintetiza: "El Derecho es definible como --- aquel contenido normativo que tiene como dato esencial la coacción o coercitividad. Entonces puede concluirse que el derecho es un contenido normativo coercible".¹⁴⁵
- ch).- Hans Kelsen al hacer inferencias sobre el Estado y el Derecho, nos dice: "La teoría del Estado, en cuanto a teoría del Derecho Político es la doctrina del orden estatal, con especial relación a la cuestión en torno a su validez y creación. La existencia de este orden consiste en su validez objetiva. Y *en tanto que este orden es el orden jurídico*, la teoría del Derecho político es una doctrina del Derecho objetivo. El orden jurídico es un sistema de normas de Derecho".¹⁴⁶

Sigue diciendo Kelsen.- "Cuando se dice que el Derecho es voluntad del Estado, se piensa que éste constituye, ante todo, -un aparato coactivo-. Quiérese expresar con ésto que el Derecho es una norma que prescribe la -- coacción. -Voluntad del Estado- significa, en primer -- término, esto: voluntad de coacción. El derecho como voluntad del Estado está constituido por un sistema de proposiciones jurídicas, compuestas del hecho complejo y de

144.- Op. Cit. Pp. 38-39.

145.- Terán Juan Manuel. Filosofía del Derecho. P. 76

146.- Kelsen Hans. Teoría General del Estado. P. 61

te la capacidad para ser autosuficiente, para solucionar por sí sola las necesidades fundamentales de la vida en común".¹¹⁹

"La soberanía o esa capacidad para autogobernarse, es de legable en cuanto a su ejercicio y con respecto a las cosas del común. De acuerdo al planteamiento de Vitoria, el contenido de la soberanía o de esa capacidad autosuficiente de la comunidad, no se reduce al conjunto de facultades o al poder con que se enviste al gobernante, a la autoridad; sin duda, el poder que ejerce el gobernante, es la parte más importante de la soberanía, pero no lo es todo: de hecho la capacidad, como fuente del poder se queda en la comunidad, por eso es -- que llegado el caso, esa comunidad puede destituir a sus gobernantes; puede cambiar de forma de gobierno; puede reasumir todos sus derechos de soberanía, como se dice en los cabildos abiertos".¹²⁰

El Municipio en la tendencia doctrinal unitaria de la soberanía supone el papel de unidad de descentralización administrativa por región del Estado. En tanto que en la posición doctrinal de los pluralistas, el Municipio comparte la soberanía como una representación corporativa estatal y con autonomía política de la comunidad que lo integra.

El Municipio así, es forma de organización política interna del Estado y a su vez es forma de autodeterminación política de la comunidad. Es también organización formal del poder público como primer nivel de gobierno, esto en relación con la cercanía física con la comunidad; y además es forma de organización social-económica de la propia comunidad.

119.- Op. Cit. P.136

120.- Ibidem. P. 138

El poder político del centro a la periferia es forma absoluta; de la periferia al centro, es forma integral democrática. El Municipio es por su naturaleza, origen y fines, esta última fórmula.

Hacia adentro del Estado, la soberanía en la actualidad debe identificarse con la autonomía y competencia de las personas morales públicas; y con los derechos y deberes que la ley otorga a las personas físicas o morales, éstas últimas - de carácter privado o social. Hacia afuera, con los demás - estados, en la comunidad internacional, el Estado y su soberanía debe identificarse con el reconocimiento y el respeto que los demás le guarden en sus relaciones recíprocas.

En consecuencia de los planteamientos vertidos en el tema expuesto y a favor de las tendencias doctrinarias de los pluralistas en lo referente a la soberanía y ésta en su relación con el Municipio, se abonan a nuestra convicción. "Los principios actuales ordenadores de la vida nacional" establecidos por el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado y que -- son: El nacionalismo revolucionario; la Democratización integral; la sociedad igualitaria, la renovación moral de la - sociedad; muy especialmente, la descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación; y la planeación democrática. Principios que engendran por si mismos el gran propósito de la propia renovación de la sociedad mexicana en lo político, social, administrativo, legal y económico.

La Constitución, todas las constituciones y en especial la nuestra, no son más que un catálogo de contenidos de la - soberanía nacional y su distribución. Radicada si, esencial y originalmente en el pueblo pero vertida en formas concretas de expresión y ejercicio individual, social y públicas.

II.5.- EL ESTADO Y EL MUNICIPIO

II.5.1.- Del Estado

Al paralelo de la evolución del concepto y significado de la soberanía, existe la del Estado cuya asociación con aquella es de un vínculo primordial y de la misma naturaleza, política. Al respecto indica González Uribe. "La palabra Estado, de --- acuerdo con su evolución histórica, tiene significado preciso. *Denota la organización política suprema de un pueblo.* Pero en sí misma y de acuerdo con su etimología, tiene un sentido más amplio y general. Quiere decir, simplemente, la situación en que se encuentra una casa, un individuo, una sociedad. Estado significa, pues, la manera de ser o de estar de un fenómeno de terminado. Implica permanencia frente al cambio. Y en este - sentido no se opone sino que concuerda con el uso que en la po lítica se le ha dado".

Al referirse a sus notas históricas, González Uribe, dice que: "La palabra *Estado* apareció entre las primeras frases de un opúsculo intitulado *El Príncipe* (1513) escrito por el polí tico florentino Nicolás Maquiavelo (1469-1527). La frase ini cial de ese opúsculo se ha vuelto célebre y allí debe encon--- trarse, sin duda, el origen moderno de la palabra Estado: To- dos los *Estados*, todos los señores que han tenido y tienen do- minación sobre los hombres son estados y son repúblicas o prin- cipados . La expresión italiana *Lo Stato* designó primeramente -según opina Jakob Burkhardt en su obra *La Cultura del Renaci miento en Italia-* el gobierno y su corte, pero no cabe duda -- que se extendió después para abarcar toda la denominación te- rritorial. ¹²¹

121.- González Uribe Héctor. Teoría Política. P. 149

En ese sentido, sigue abordando González Uribe, "La significación más amplia de Estado -dice Adolfo Posada- arroja viva luz sobre la idea del Estado de la Política. El Estado, en la política, como *Estado* en general, expresa la idea de situación: manera de *ser o estar políticamente*. Cuando ordinariamente se habla de un Estado, se alude más o menos explícitamente a la *manera de ser o de estar constituida políticamente una comunidad humana*".¹²²

Volviendo al método de análisis que utilizamos para estudiar el concepto de la Constitución tenemos que:

- a) En la filosofía política de fines de la edad media, fundamentada en Aristóteles, (384-322 a. de C.), se concebía a la *comunidad política*. Como una *formación social de estructura jerárquica* inserta en el universo creado por Dios, y que se constituía escalonadamente partiendo del gobierno doméstico (*oikos*) y a través de los estamentos, hasta llegar a la más elevada forma de vida humana comunitaria, la *cívitas*.¹²³
- b) Con las teorías modernas del Derecho natural, aparece ya *el Estado* menos como forma natural de la vida humana en común, bajo una *organización artificial comunitaria*, creada por los hombres mediante la conclusión de un pacto social y cuya finalidad principal es la *vida en si misma* y la supervivencia. "Según Tomás Hobbes (1588-1679) el hombre no está determinado por el instinto de sociabilidad, como se afirmaba en el pensamiento político tradicional, sino que, por el contrario, los hombres se relacionan entre si con *hostilidad y competencia*".¹²⁴ Hobbes opinaba que la malicia de la naturaleza humana no permitiría una estabilización de las relaciones sociales sin la coacción de un po--

122.- Op. Cit. P. 148

123.- Op. Cit. P. 150

124.- Diccionario de Ciencia Política. Alianza Edit. P.244

- der absoluto Estatal. Consideraba a la monarquía como el poder más efectivo.
- c) John Locke (1632-1704) afirmaba que *El Estado*, como poder absoluto o soberano. " *debía ser constituido para la -- protección de la vida y de la propiedad*" y se pronunciaba - porque dicho poder no se concentrara en manos de un gobiern no absoluto, aconsejando una división de poderes donde el legislativo debía considerarse como el poder supremo del - Estado y dependiendo del establecimiento de impuestos de la representación de los ciudadanos sometidos a relaciones de mercado, que era lo suficientemente estable como para po-- der subsistir sin necesidad de un poder estatal absoluto.
- ch) Jorge Guillermo Federico Hegel. (1770-1831). Concibe al - Estado como la realización de la vida moral, es decir aquella idea que constituyendo la comunidad, se desarrolla en ella, impregna sus formas esenciales de existencia, la familia y sociedad civil, y culmina en el Estado, que reduce a unidad di-- chos elementos.
- d) Immanuel Kant. (1724-1804). Conceptúa al Estado como "La asociación de un conjunto de hombres bajo normas de Dere-- cho"¹²⁵ Esta concepción sirvió de guía de la teoría bur-- guesa del Estado en la época de la monarquía constitucio-- nal. En la teoría neokantiana del *positivismo jurídico el Estado* aparece referido a una *corporación territorial definida a través de sus elementos* de pueblo, territorio, po-- der estatal y soberanía, coincidiendo esencialmente su es-- tructura con el sistema jurídico.
- e) Georg Jellinek. Desarrolló una teoría dual del Estado que distinguía dos aspectos, uno sociológico y otro jurídico;

125.- Op. Cit. P. 245

y en la que sin embargo, el jurídico constituía la esencia propia del Estado. En cuanto al concepto del Estado, expone: "Ordenado el Estado mediante el Derecho, y siendo a su vez conservador y transformador de éste, necesita tener un lugar dentro del mismo. En una palabra, es preciso un concepto jurídico del Estado".¹²⁶

González Uribe comenta que, Jellinek sostiene, que solo hay tres maneras de concebir jurídicamente al Estado: como objeto de Derecho; como relación jurídica o como sujeto de Derecho.

"El concepto de sujeto de derecho -sigue comentando a Jellinek- es un concepto puramente jurídico y no -- significa cualidad real que de suyo esté ligado a los -- hombres, sino que, como todo concepto jurídico, es por -- su naturaleza una relación. Que el hombre es un sujeto de derecho, quiere decir que se encuentra con el orden jurídico en una relación que está determinada por normas de igual naturaleza. *Sujeto en sentido jurídico*, es por tanto, -- no una esencia, una substancia, sino una capacidad creada mediante la voluntad del orden jurídico. El hombre -- es el supuesto de la capacidad jurídica, puesto que todo derecho es una relación entre seres humanos. Pero la lógica no exige que esta cualidad se atribuya sólo al individuo, antes al contrario, toda subjetivación de una comunidad de hombres, o de una colectividad, pertenece al campo de las ficciones." Y resume González Uribe, "El Estado es *persona jurídica y como tal, sujeto de derechos y obligaciones. Esta es la única concepción capaz de explicar satisfactoriamente todos los fenómenos de la*

126.- González Uribe. Op. Cit. P. 195.

vida jurídica del Estado: su unidad, su actividad, su -- permanencia, sus responsabilidades con los particulares y con otros Estados. Por tal razón no dudamos en aceptarla como base de toda elaboración del Derecho Esta---tal" (Político o Público). 127

f).- Hans Kelsen, presentó la tesis de que el Estado se identificaba en una instancia con el orden jurídico. Al respecto en su obra "Teoría General del Estado", nos afirma: "Desde un punto de vista *estrictamente positivista*, incompatible con todo género de Derecho natural, *todo Estado tiene que ser Estado de Derecho en sentido formal*, puesto que todo Estado tiene que constituir un orden, un orden coactivo de la conducta humana, y este orden coactivo, sea cualquiera el método *-autocrático o democrático-* de su creación, y cualquiera que sea su contenido, tiene que ser un orden jurídico que se va concretando -- gradualmente desde la norma fundamental hipotética hasta los actos jurídicos individuales, a través de las normas generales. Este es el concepto del Estado de Derecho, - que se identifica tanto con el concepto del Derecho como con el del Estado. Una cuestión diferente es la de en - qué medida se exigen garantías jurídicas concretas para asegurar que los actos jurídicos individuales se correspondan con las normas generales. La respuesta a esta -- pregunta se halla en el concepto del Estado de Derecho - en el sentido material o técnico de la palabra".¹²⁸

g).- Karl Marx por su parte, había opuesto a las justificaciones de la situación social y estatal existente al hecho de que el Estado y el Derecho eran únicamente manifestaciones de la dominación burguesa de la sociedad, cuyos miembros tenían intereses al mismo tiempo opuestos y co-

127.- Ibidem. P. 198 y 199.

128.- Kelsen Hans. Teoría General del Estado. P. 120

munes en torno a un poder estatal protector de las relaciones de propiedad.

- h).- Las concepciones nacionalistas del Estado intentaron suponer la teoría del Estado propia del positivismo neo -- Kantiano (Estado=Derecho), formalista en amplia medida, acentuando en parte la unidad racial populista del Estado (E. R. Huber), y en parte la suprema potestad de decisión del Führer. (Estado Nazi)
- i).- Rudolf Smend considera al Estado como una *integración* de la vida social y política, es decir: del proceso de toma de decisiones, luchas políticas, concepciones de va-----lor....., como una unidad espiritual que se realiza en la conciencia del individuo, se ha convertido en factor importante para el desarrollo de una teoría del Estado, no de carácter jurídico formal, sino determinada por su contenido.
- j).- Herрман Heller definía al Estado como una relación social de prestación y el poder estatal una unidad organizada de acción decía: "Es solo el contexto sistemático de las acciones dotadas de repercusión, sólo la conjunción y la estructuración organizacionales de los actos que intervienen en los complejos sociales de causa a --- efecto, y no la comunidad de valores y voluntad en cuanto tal o mucho menos aún, comunidades naturales o culturales cualquiera, lo que crea al Estado y al poder Estatal".¹²⁹

Existen en la moderna ciencia política, bajo la influencia de la teoría anglosajona del "government" que tiene mucho en común con la teoría del Estado de Heller, la tendencia a considerar como superado el concepto tradicional del Estado y

129.- Diccionario de Ciencia Política. Recopilación de - Walter Euchner. P. 246.

la acentuación del poder soberano del mismo. Las más recientes apreciaciones de la teoría sistemática van aún más lejos, ya que describen en el Estado un mecanismo de sistemas y subsistemas, que se mantiene por sí mismo y que no puede ser -- descrito empleando la terminología de la ciencia política -- tradicional. Mientras el antiguo concepto de Estado no podría perder su carácter autoritario, el de "government" que se refiere al funcionamiento de las instituciones sociales y estatales en cuanto a su conjunción y oposición dentro del orden constitucional, (tal es el sentido, por ejemplo del -- contenido de nuestro Artículo 27, en lo referente a la propiedad) sería el más apropiado para expresar el contenido democrático de las modernas comunidades políticas occidentales. En realidad no puede considerarse *al Estado más que como una institución propia de la sociedad de estructura pluralista*, con un proceso abierto de toma de decisiones, superando las fórmulas: "El Estado Soy Yo, de Luis XIV (1638-1715) que representa la expresión más acabada del centralismo, el culto a la persona del soberano y del absolutismo; y el Estado es igual al Derecho; cuyos panegiristas del positivismo, marginan toda posibilidad axiológica y teleológica que el hombre en comunidad pueda expresar por medio de un orden jurídico. La expresión *Nosotros somos el Estado* identifica a una "Comunidad Política" que mejor se adapta a la moderna sociedad democrático-pluralista; mejor que el término "Estado" dotado de antecedentes autoritarios.

En el anterior sentido hoy se habla de un Estado-Nación, que define John G. Stoessinger en los siguientes términos; - "En síntesis lo que constituye un Estado-Nación en nuestra época puede ser caracterizado como sigue: lo primero y más importante es que constituye una unidad política soberana; - segundo, que siendo una población comprometida a una identidad

colectiva particular por medio de una imagen común de su pasado y futuro, participa en mayor o menor grado del nacionalismo. Y finalmente, es una población que habita un territorio definido, que reconoce un gobierno común y generalmente, aunque no siempre, exhibe patrones lingüísticos y culturales comunes".¹³⁰

II.5.2.- EL ESTADO Y EL MUNICIPIO

Leyendo a Kelsen, cuando aborda el tema del Estado no soberano, afirma: "Admitido que el Estado no tiene que ser necesariamente soberano, puede tener sobre sí un orden superior, una comunidad superior -por ejemplo, la Federación sobre el Estado miembro-; pero se distingue esencialmente de las corporaciones que le están subordinadas. No tiene que existir necesariamente una diferencia fundamental material entre el Estado y las comunidades inferiores que lo constituyen. Estas -- son corporaciones con poder de dominación lo mismo que el Estado; como éste poseen competencia legislativa y ejecutiva, -órganos peculiares de la legislación y la ejecución, y pueden unir en su mano todas las funciones del Estado, considerado en su totalidad, para determinados ámbitos parciales territoriales -en cuanto órdenes parciales- como partes u órganos de de aquél, con subordinación al todo estatal. La renuncia a la soberanía como característica esencial del Estado significa que ya no se considera a éste como el grado absolutamente supremo, sino sólo como un grado relativamente elevado del orden jurídico, y que por eso, entre las comunidades estatales y las que no lo son, media, no una diferencia esencialmente cualitativa sino meramente cuantitativa, por lo cual no cabe preguntarse cómo se distingue esencialmente un Estado -----

130.- Stoessinger John G. El Poderio de las Naciones P. 25

las consecuencias coactivas; es decir, la *totalidad del Derecho constituye un sistema de proposiciones jurídicas reguladoras de la coacción*. Cuando se afirma -- que el Estado "quiere" la coacción, pretende decirse -- que el hecho condicionante está dentro del sistema del Derecho, es decir, que es debido jurídicamente".¹⁴⁷

Más adelante de su obra, Kelsen al abordar el tema de la *persona jurídica* como personificación normativa, dice: "También el substrato de la llamada persona *jurídica* es en cuanto objeto del conocimiento jurídico, una proposición jurídica, un complejo de normas de Derecho, por medio de las cuales se regula la conducta recíproca de una pluralidad de hombres que persiguen un fin común. La persona jurídica es también la personificación de un orden jurídico parcial. De él parte una serie ininterrompida de órdenes y agrupaciones parciales de la más variada índole, que desembocan -a través de la sociedad, la corporación, la asociación, la cooperativa, el *Municipio* en la comunidad más compleja, en el orden jurídico total: en el Estado, y más allá del Estado, en la -- Unión de Estados, y en la comunidad jurídica internacional".¹⁴⁸

- d).- De acuerdo con Reynaldo Robles Martínez, "El Municipio como realidad jurídica se constituye en "el sentido de que es la organización, la estructura, el orden jurídico que le es dado a la *población local* para que pueda - gobernarse, satisfacer sus necesidades, desarrollarse y alcanzar sus fines. En México, de acuerdo a lo que dispone el Artículo 115 Constitucional, es una forma jurídica de organizar política, administrativa y territorialmente a las entidades federativas".¹⁴⁹

147.- Ibidem. P. 68-69

148.- Op. Cit. P. 87

149.- Robles Martínez Reynaldo. El Municipio. Pp. 18-19

Abunda este autor "Desde el punto de vista jurídico hay varias maneras o posibilidades de concebir al Municipio como objeto de derecho, como relación jurídica y como sujeto del Derecho: Como objeto de derecho se requiere que haya sujetos que se puedan relacionar con motivo del objeto y así tenemos que los sujetos pueden -- ser el Estado o bien la entidad federativa o en su caso los particulares"; también se requiere de un orden jurídico que regula las relaciones jurídicas que se den con motivo del objeto, este orden está integrado por la --- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, - las Constituciones locales y las *Leyes Municipales*; de esta manera los sujetos de derecho pueden reclamar la - obligación al Estado o a la Federación del cumplimiento de los derechos u obligaciones relacionadas con el objeto". 150

En cuanto al *Municipio como relación jurídica*, Robles Martínez explica: "El Municipio es el vínculo que constriñe, que obliga bilateralmente por mandato del -- Artículo 115 Constitucional a la Federación y a la entidad Federativa, para que ambas cumplan con la atribu--- ción de organizarse política, administrativa y territorialmente por medio de los Municipios."¹⁵¹ Y en relación al tema del *Municipio como sujeto de Derecho*, explica: "El ser sujeto de Derecho no es una característica material, sino una cualidad jurídica, una característica otorgada por el Derecho que implica la capacidad - de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones. Todo ser susceptible de derechos y obligaciones tiene personalidad y ésta puede corresponder tanto a personas físicas como a personas morales."¹⁵²

150.- Ibidem. P. 19

151.- Idem. P. 20

152.- Idem.

El mundo jurídico está compuesto por órdenes jurídicos que se superponen; cada uno de esos órdenes extrae su validez de un orden superior y otorga esta misma validez al orden inferior; de la comunidad que constituye la convención de derecho privado llegamos a la comunidad internacional que es el orden supremo, pasando por la asociación, el Municipio, la provincia autónoma, el Estado-miembro, y el Estado unitario. Indudablemente que el Municipio como primer orden de gobierno del Estado participa como sujeto de Derecho y en la relación jurídica, con los órdenes de Gobierno Federal y Estatal; lo discutible es que sea objeto de derecho.

III.6.2.- DERECHO CONSTITUCIONAL

Es importante vincular o mejor dicho precisar en que campos o parcelación del todo jurídico se ubica al Municipio como entidad-sujeto de Derecho o como relación jurídica, por ello nos vamos a permitir esbozar algunos conceptos, en primer término del Derecho Constitucional.

Tomados de la obra de Burgoa Orihuela,¹⁵³ transcribimos algunas de las definiciones que compila. "Derecho Constitucional, (es)" según:

- a).- Seydel.- "La determinación de los órganos por medio de las cuales el soberano provee a las funciones estatales".
- b).- León Duguit.- "El Derecho público interno agrupa y comprende las reglas de derecho que se aplican al Estado considerado en sí mismo, las que determinan las obligaciones impuestas al mismo Estado, y las facultades o poderes de que es titular, así como su organización".

153.- Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. pp. - 24-25.

- c).- Maurice Hauriou.- "Tiene por objeto la Constitución política y social del Estado, la política se refiere, por una parte, a la organización y al funcionamiento del gobierno o sea del poder que dirige la vida del grupo; -- por otra parte, a la organización de la libertad política, es decir, a la participación de los ciudadanos del gobierno. Por Constitución social, la que se refiere - al orden social, considerado como un orden individualista que reposa sobre la doble base de las libertades individuales, comprendiendo en ella la de fundación, y de las ideas objetivas que han formado la civilización".
- ch).- Esmein.- Atribuye al Derecho Constitucional este triple objeto determinativo: "La forma de Estado, la forma y los órganos de gobierno y los límites de los derechos del Estado".
- d).- Carré de Malberg.- "Es la parte del derecho público que trata de las reglas o instituciones cuyo conjunto forma en cada medio estatal la Constitución del Estado".
- e).- Posada.- "Ha de definirse de modo esencial, jurídico, por su contenido; éste abarca todo el Derecho relativo: -- a).- A la determinación del soberano en el Estado; ---- b).- Al ejercicio de la soberanía política mediante la organización social que constituye el Estado no oficial y oficial o gobierno; c).- A las relaciones del Estado, en cuanto estas relaciones aclaran por modo indirecto - el criterio práctico que preside el ejercicio de la soberanía política: comprende esta última parte la doctrina de los derechos de la personalidad".
- f).- Felipe Tena Ramírez.- "Es la doctrina individual y específica de determinado régimen de Estado".
- g).- Bielsa.- "Como la rama del derecho público que regula el sistema de gobierno, la formación de los poderes públicos, su estructura y atribuciones, y que establece o re

conoce, en principios declaraciones o garantías, los de rechos y deberes privados y públicos de los habitantes, como los miembros de la sociedad referida al Estado y - como miembros del cuerpo político".

h).- Burgoa.- "Para nosotros formular una definición sobre - dicha disciplina jurídica no es tan importante como señalar un objeto específico de estudio. Aunque parezca tautológico, debe decirse que el Derecho Constitucional estudia la Constitución, una Constitución específica, - particular de un Estado determinado".¹⁵⁴

El Derecho Constitucional es el Derecho supremo de un - determinado Estado, contenido en la Constitución de éste que le dá vida, sustento y función. En este contexto, el Munici pio forma parte del Derecho Constitucional, es sujeto y obje to del mismo y se constituye a su vez en relación jurídica, expresada en la Constitución (mexicana), con los demás poderes y órganos de Gobierno del Estado, que aquélla establece en su existencia, organización y competencia.

En tema anterior vimos que el Municipio no solo está -- expresamente considerado en el Artículo 115 Constitucional - sino que en varios Artículos de la propia Constitución, ---- (Cfr. II-3.3), se enuncia como elemento del Estado mexicano -- junto al Gobierno Federal y al de las entidades Federativas, ésto cuando se habla de su órgano de Gobierno y administración, el Ayuntamiento, además de situarlo en paralelo con la Fede ración y los Estados miembros como entidades públicas Estata les, respecto de competencias o atribuciones del orden con-- currente. (Ejemplo: Fracc. XXIX-G del Artículo 73 de la --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). De acuerdo a lo descrito síguese que para la conformación del - Estado mexicano, el Artículo 40 Constitucional estatuye "una *República representativa, democrática, federal*, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régi

men interior pero unidos en una *Federación* establecida según los principios de esta *Ley Fundamental*".

Luego se formula el ejercicio de la soberanía en el --- Artículo 41 Constitucional que texta: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los *poderes de la Unión*, (unión=Federación=Estado) en los casos de la competencia de éstos, y -- por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, (poderes=órganos de gobierno) en *los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados*, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal". (pacto federal=Constitución)

Hasta aquí se llevan: Un Estado unitario=a Federación o Unión; poderes de la unión y poderes de cada uno de los Estados-miembro de la Federación o del Estado Federal (léase República) luego nos remitimos al Artículo 115 en su primera parte: "Los Estados adoptarán (entiéndase una orden o mandato) para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base (entiéndase otro mandato) de su división territorial y de su organización política y administrativa el *Municipio libre* conforme a las bases siguientes: (otro mandato expreso y extensivo del anterior).

Fracción I.- Cada Municipio será administrado (léase gobernado) por un Ayuntamiento (otro poder público) de elección popular (por democrático) directo y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado". (léase los poderes del Estado miembro).

Fracción VIII.-"Las leyes de los Estados introducirán (otro mandato) el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios". Esta como una complementación del principio demo

crático en la integración de los órganos de gobierno de los Municipios o sea los Ayuntamientos, establecida en la Fracción I del propio 115 Constitucional.

De las prescripciones enunciadas por los Artículos 39, 41 y 115 se colige las entidades del poder público que conforma el Estado Mexicano; los órdenes y las formas de gobierno que ejercen el poder público en un Estado Federal sui-generis, que, por peso histórico y dogmático hace subsistir - la fórmula federal e inscribe al Municipio dentro de los Estados miembros del Estado Federal; aunque esto es lo más importante para nuestras convicciones, ya no se deja a la entera libertad de las entidades federativas, como en el federalismo puro, su organización interna, haciendo prevalecer la prescripción constitucional de la existencia y competencia - del Municipio junto a la entidad federativa; que otro orden jurídico y poder legislativo como el ordinario del Congreso de la Unión y el de las propias entidades federativas se les encargue por la Constitución los detalles y la precisión de la competencia Municipal no implica subordinarlo a la esfera de ninguno de los poderes Federales o Estatales. El Municipio como elemento morfológico del Estado mexicano es cuestión del Derecho Constitucional y sus variadas facultades, que hoy son materia de otros derechos públicos, que en su momento trataremos de analizar.

II.6.3.- EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO

La expresión material de lo jurídico municipal ha quedado bajo consigna del Constituyente originario y del Constituyente permanente, expresado en la propia Constitución, para que sea el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados (léase legislador ordinario) quienes por medio de las leyes reglamentarias u orgánicas de los preceptos Constitucionales, las Constituciones locales y sus leyes estatales -

establezcan el marco jurídico competencial del Municipio, -- con esto se quiere decir, que se atiende a un sistema jurídico gradual y diversificado cuyo objeto tiende a distinguir y distribuir las facultades que a cada uno de los niveles de gobierno les correspondan, sin que se interprete como un tutelaje jurídico en el que resulta una subordinación inferior para el Municipio. Sólo debe atenderse a la materia y expresión concebida por y desde la Constitución en el que el único que sustenta un orden jurídico superior es el Estado, como unidad política del pueblo mexicano; planteado lo anterior nos remitimos a ese orden jurídico que conforma el marco normativo municipal:

II.6.3.1.- LEGISLACION FEDERAL

- a).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- b).- Leyes y tratados (puede darse el caso para los Municipios fronterizos) que reglamenten los preceptos constitucionales.
- c).- Leyes Orgánicas Federales y sus Reglamentos
- d).- Leyes Federales y sus Reglamentos
 - d.1.- Ley Federal de Educación
 - d.2.- Ley Federal de Educación para Adultos
 - d.3.- Ley General de Salud
 - d.4.- Ley General de Población
 - d.5.- Ley de Nacionalidad y Naturalización
 - d.6.- Ley General de Fomento Económico
 - d.7.- Ley de Planeación
 - d.8.- Ley de Reforma Agraria
 - d.9.- Ley de Bienes Nacionales
 - d.10.- Ley General de Comercio y Fomento Industrial
 - d.11.- Ley Reglamentaria del Servicio Militar Nacional
 - d.12.- Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales

- d.13.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- d.14.- Código Federal Electoral
- d.15.- Ley Anual de Ingresos de la Federación
- d.16.- Ley de Coordinación Fiscal
- d.17.- Ley de Deuda Pública
- d.18.- Leyes Reglamentarias de los Apartados A y B del Artículo 123 Constitucional
- d.19.- Ley General de Obra Pública
- d.20.- Ley General de Ecología

Entre otras, y que en el parágrafo II-33 hemos hecho alusión a algunas de ellas. En lo que respecta al nivel estatal:

II.6.3.2.- LEGISLACION LOCAL

- e).- Constituciones Políticas de los Estados. (En especial la de Baja California, el Artículo 3º y el título VI, relativo a los Municipios).
- f).- Leyes Estatales, Reglamentarias u Orgánicas:
 - * f.1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal (Ejecutivo)
 - f.2.- Ley Orgánica del Poder Legislativo
 - f.3.- Ley Orgánica del Poder Judicial
 - * f.4.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
 - * f.5.- Estatuto Municipal (Ley Orgánica Municipal)
 - * f.6.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios
 - * f.7.- Ley del Servicio Civil
 - f.8.- Ley del Trabajo y Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipio
 - * f.9.- Ley Electoral Estatal (Código Electoral)
 - * f.10.- Ley de Hacienda Municipal

- f.11.- Ley de Ingresos del Estado
- f.12.- Presupuesto de Egresos del Estado
- * f.13.- Ley del Catastro Municipal
- * f.14.- Ley de Salud Pública del Estado
- f.15.- Ley del Patrimonio Estatal y Municipal
- * f.16.- Ley del Notariado Público
- f.17.- Ley del Registro Público de la Propiedad y del Comercio
- * f.18.- Ley Estatal de Planeación
- * f.19.- Ley de Desarrollo Urbano Estatal
- f.20.- Ley Estatal de Vivienda
- f.21.- Ley Estatal de Fraccionamientos y Obras Privadas
- * f.22.- Ley Estatal de Obras por cooperación (Ley de Urbanización)
- f.23.- Ley de Obra Pública
- f.24.- Ley Estatal de Seguridad Pública
- f.25.- Ley de Educación Pública del Estado
- * f.26.- Ley de Tránsito y Transportes del Estado
- f.27.- Ley Estatal de Comercio
- f.28.- Ley Estatal de Coordinación Fiscal
- * f.29.- Código Fiscal del Estado
- * f.30.- Código Civil y de Procedimientos Civiles
- f.31.- Código Penal y de Procedimientos Penales
- * f.32.- Ley para la Venta o Almacenaje de Bebidas con Graduación Alcohólica
- * f.33.- Ley de Ingeniería Sanitaria
- * f.34.- Ley para el Control de la Explotación de Aparatos Musicales, Mecánicos y Electromecánicos
- * f.35.- Ley de Asistencia Social (DIF)

Las anteriores relaciones estan sacadas en su mayoría de los " textos " municipales, cuaderno No. 2 editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gober-

nación; las demás a nivel local señalados con asterisco son las que existen en Baja California con su precisa denominación.

II.6.3.3.- DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL.

Hasta el momento de redactar este trabajo, el proceso de - adecuación a la Reforma del 115 Constitucional de la reglamentación Municipal para el caso de Baja California ha ido conformándose de acuerdo a las necesidades más apremiantes de cada Municipio; y su propia reglamentación no se ha uniformado con los demás, como resulta del trabajo comparativo que elaboró el Centro Estatal de Estudios Municipales, y que a continuación se inscribe:

SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
CENTRO ESTATAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES
REGLAMENTOS MUNICIPALES

REGLAMENTO	MUNICIPIO			
	MÉRICALI	TIJUANA	EMBERNADA	YERBATE
Reglamento contra el ruido	10-Sept. -1954	31-Jul. -1967	20-Abr. -1955	20-Mar. -1983
Reglamento de Limpia	31-Mar. -1968 Reformas 31-Mar. -1971 20-Mar. -1975 20-Jul. -1975	31-Oct. -1969 Derogado 20-Feb. -1985	10-Jun. -1972 Derogado 20-Dic -1986	10-Feb. -1973 Reformas 20-Mar. -1983
Reglamento para funcionamiento de espectáculos públicos y centros - de reuniones.	20-Sept. -1954	20-Abr. -1971 Reformas 10-Mar. -1976	28-Feb. -1961 Derogado 20-May. -1986	
Reglamento interior del Ayunta- -miento.	20-Sept. -1954 Reformas 20-May. -1974	31-Mar. -1954 Reformas 30-Abr. -1976	20-Abr. -1955 Derogado 31-Dic-1986	
Reglamento de mercados y comercio ambulante	20-Dic. -1954 Reformas 10-Nov. -1970			
Reglamento para el funcionamiento de actividades industriales y co- -merciales.	20-Ago. -1955 Reformas 10-Feb. -1965 10-Oct. -1967 10-Feb. -1970	28-Feb. -1955		
Reglamento para el funcionamiento de peluquerías y salas de belleza	20-Nov. -1962 Reformas 10-Oct. -1967	10-Ago. -1969		
Reglamento de ascadores de calza- -do.	20-Feb. -1967			

SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
CENTRO ESTATAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES
REGLAMENTOS MUNICIPALES

REGLAMENTO	MUNICIPIO			
	MEXICALI	TIJUANA	BANDERILLA	TECATE
Reglamento para el funcionamiento de talleres de reparación y venta de llantas y cámaras usadas.	10-Sept.-1968			
Reglamento interior para la organización y funcionamiento de las juntas cívicas de colaboración municipal.	10-Oct.-1972			
Reglamento para el Rastro de Aves	20-Nov.-1973			
Bando de Policía.	20-Mar.-1975 18 de erratas 30-Abr.-1975 Reformas 31-Ago.-1975 10-Ago.-1976	20-Ene.-1965 10-Jul.-1976	30-Abr.-1982	20-Ago.-1974 Reformas 20-Feb.-1977
Reglamento para el funcionamiento de fotógrafos ambulantes.	31-Mar.-1975			
Reglamento Municipal para la Apertura y funcionamiento de Molinos de nixtamal, tortillas de maíz.	20-Jul.-1975	31-May.-1975		
Reglamento para la venta y distribución al menudeo de agua para uso doméstico comercial e industrial envasados en garralones o recipientes análogos o transportada en pipas o tanques.	20-Jul.-1975			
Reglamento para el funcionamiento del Comité de Turismo y Convenciones del Municipio.	20-Oct.-1975 Reformas 20-Ene.-1977 20-Jun.-1981 31-May.-1982	10-Dic.-1966 Reformas 31-Dic.-1968 S. XI 31-Mar.-1970 20-Jul.-1971 20-Nov.-1977 30-Abr.-1979	31-Dic.-1977 Derogado 10-Dic-1986	10-Oct.-1985

SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
CENTRO ESTATAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES
REGLAMENTOS MUNICIPALES

REGLAMENTO	MUNICIPIO			
	MERICALI	TIJUANA	EMERADA	TUCATE
Reglamento de Cementerios.	31-Oct. -1975	20-Mar. -1983 10-Ago. -1985	30-Nov.-1986	
Reglamento de espectáculos taurinos.	31-Oct. -1975 Reforma 20-Nov. -1985	31-Oct. -1966 Reforma 20-May. -1970		
Reglamento de Tránsito para el Municipio.	20-May. -1980 Reforma 10-Dic. -1984	20-Ene. -1978 Reforma 31-Dic. -1985	20-Mar. -1982	10-Sept. -1973
Reglamento de los espectáculos de boxeo y lucha libre profesionales para el Municipio.	30-Abr. -1976	20-Mar. -1973	20-Jul. -1973 S. III	30-Abr. -1976
Reglamento de Oficios y Comercio ambulante y puestos semitijos para el Municipio.	31-Mar. -1977	30-Sept. -1975		
Reglamento para el funcionamiento de la Comisión de Desarrollo industrial.	30-Abr. -1977			
Proyecto de Reglamento para el funcionamiento del Consejo Municipal de Nomenclatura.	20-May. -1978			10-Sept. -1979
Reglamento para el funcionamiento del Patronato de Ferias y Exposiciones del Municipio.	10-Dic. -1979			
Reglamento de ascensos de la Policía Preventiva y Tránsito.	20-Dic. -1982			

SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
CENTRO ESTATAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES
REGLAMENTOS MUNICIPALES

REGLAMENTO	MUNICIPIO			
	MEHICALI	TIJUANA	EMBERNADA	TECATE
Reglamento de Archivo General del Ayuntamiento.	10-Ine. 1984		20-Dic 1986	
Reglamento interior de la Escuela de Policía.	10-Ine. 1984			
Reglamento para el funcionamiento de Aparatos electrónicos Musicales		28 Feb. 1955		
Reglamento para la fijación de - anuncios, rotulos, letreros y av sos.		28-Feb.-1955		
Reglamento de las Comisiones Mun cipales tripartitas.		20-Sept.-1973		
Reglamento para el funcionamiento de mercados municipales.		20 Oct. 1975 16 de erratas 10 Nov. 1975		
Reglamento interior para el fun- cionamiento de la sección espe- cial para la guarda de menores.		30 Sept.-1976		
Reglamento para la prevención de incendios del Municipio.		10 Mar. 1978		20 Mar. 1983
Reglamento para la recepción de - vehículos para su estacionamiento y guarda en edificio local del Mu nicipio.		20 Jul. 1981		
Reglamento interior para el fun- cionamiento del Centro Jurístico denominado "Plaza Santa Cecilia"		30-Sept. 1983		
Reglamento de anuceros, pinturas y remodelación de Fachadas.				20 Mar. 1983

SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
CENTRO ESTATAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES
REGLAMENTOS MUNICIPALES

REGLAMENTO	MUNICIPIO			
	MERICALI	TIJUANA	ENSENADA	TECATE
Reglamento de la Policía Preventiva.				10-Oct-1974
Reglamento que establece las bases para proporcionar información normal los procedimientos de entrega de las dependencias municipales de la Administración saliente y la entrante con motivo del cambio de Gobierno.	10-Oct-1977		10-Jul-1981	10-Ago-1985
Reglamento del Cuerpo de Bomberos				20 Mar-1983
Reglamento Interior para la cárcel municipal.		10 Dic 1985		
Reglamento de administración para el municipio de Ensenada.			20 Dic 1986	
Proyecto de reglamento para la integración, organización y funcionamiento de la delegación del municipio de Ensenada.			31 Dic 1986	

Esta exhaustiva descripción del marco jurídico del Municipio en el que en cada uno de esos ordenamientos jurídicos vamos a encontrar disposiciones relativas al Municipio como objeto, sujeto o ente de relación jurídica con los órdenes Federal y Estatal ofrecen la principal evidencia de nuestra concepción más importante de este trabajo; la existencia de un *Poder Municipal*. En el próximo tema abordaremos uno de los derechos que han contribuido a la concepción doctrinal mayormente aceptada sobre la naturaleza jurídica del Municipio, como es el derecho administrativo.

II.6.4.- EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL MUNICIPIO

El tema tratado anteriormente nos dá una idea de que el Municipio como entidad pública, elemento del Estado mexicano, persona jurídica, colectiva o "Moral", y nivel de gobierno, está ligado con diversas materias jurídicas que por su tratamiento específico reciben el nombre de derechos; verbigracia; Derecho Civil, Derecho Penal, Derecho Agrario, Derecho del Trabajo, Derecho Urbano, Derecho Político, etc., y cuya aplicación en su mayor parte está encomendada al Poder Ejecutivo; de tal manera que se reconoce en la doctrina clásica, que toda tarea del Estado encomendada para su aplicación al poder Ejecutivo reciba el nombre de Derecho Administrativo, de ahí que la mayoría de los "Derechos", genéricamente sean parte del Derecho Administrativo y; sí por disposición expresa las leyes diversas que hemos mencionado disponen para el Municipio cierta colaboración con el Ejecutivo Federal o Estatal en la encomienda de su cumplimiento, ó ellas mismas establecen facultades para aquél, se dice que el Municipio y sus actividades caen en la esfera del Derecho administrativo. Pero mejor veámos algunos conceptos de ilustres doctrinistas acerca del Derecho administrativo:

a).- Miguel Acosta Romero.- " Derecho Administrativo, Lato - sensu, consideramos que es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con -- otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares."

a.1).- Concepto, restringido y formal del Derecho Administrativo. " Siguiendo la tendencia teórica, formalmente el Derecho Administrativo es el conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder - Ejecutivo, administración Pública y su actividad." 155

Respecto al Municipio, Acosta Romero opina que, " Tradicionalmente el Derecho Administrativo sólo ha estudiado la esfera de competencia Federal y los teóricos han olvidado la local y la municipal, o a ésta última la estudian como un elemento adherido a la organización federal."

" Existen autores que al catalogar al municipio como un organismo descentralizado en su carácter administrativo, le -- niegan autonomía, por lo que es necesario hacer notar que en uso de su carácter político se encuentra su gobierno, en nuestra opinión, de la manera más puramente democrática que se ha dado en el transcurso de la historia mundial, por medio de --- elecciones populares y directas, para escoger a su Presidente y al Ayuntamiento, pero no hay que olvidar que esos órganos de gobierno realizan además actividades de carácter administrativo como la expropiación de edificios para el establecimiento -

de escuelas de educación elemental, o de hospitales en caso de ser necesarios en el municipio. El Municipio en sí, constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar, de acuerdo con las modalidades que cada Estado adopte sobre el particular."

La actividad del Municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos ya que realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar servicios públicos; y no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde el Municipio es una célula político-administrativa, que es la base de la organización de las entidades federativas y no en el concepto anticuado de descentralización por región."¹⁵⁶

Teóricamente, explica este autor, " los sistemas político administrativos conforme a los que se puede estructurar el gobierno de los municipios, pueden ser:

- 1°.- Administración directa por las autoridades centrales, - por ejemplo, en los distritos Federales, en los Estados de forma federal;
- 2°.- Administración descentralizada, con nexos entre la centralización y el municipio, en los Estados de régimen central;
- 3°.- Administración autónoma como los municipios de México, de acuerdo con el artículo 115 Constitucional, y en --- otros países en los que la autonomía municipal está prevista en la Constitución."¹⁵⁷

156.- Ibidem. p.p. 381-382-383.

157.- Idem.

- b).- En el mismo sentido se expresa Teresita Rendón Huerta - Barrera, " Desde el punto de vista estrictamente jurídico, del deber ser, la naturaleza o sustantividad del Municipio es autónoma. Efectivamente, de jure el municipio es un ente autónomo que de acuerdo a nuestro orden constitucional reúne las siguientes características:
- a).- Personalidad jurídica propia.
 - b).- Patrimonio propio.
 - c).- No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y su Ayuntamiento.
 - d).- Administra libremente su hacienda.
 - e).- Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.
 - f).- El Ayuntamiento es electo popularmente."¹⁵⁸

" Dada la estructura del Estado Mexicano, el Municipio es libre en cuanto a su régimen. En su ámbito externo se subordina a la Legislación local y nacional."¹⁵⁹

- c).- Los autores que han precedido están en contra de los -- pronunciamientos de la llamada Escuela Clásica, recogida por el tratadista Mexicano Don Gabino Fraga (Q.E.P.D.) cuando afirma, " El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada."¹⁶⁰

158.- RENDON Huerta Barrera Teresita. Derecho Municipal. p. 134.

159.- Ibidem. p. 136

160.- FRAGA Gabino. Derecho Administrativo. p. 219

Para este autor el Derecho Administrativo es la " rama -- del derecho público, y regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa." ¹⁶¹

d).- Don Andrés Serra Rojas, define en sentido formal al Derecho Administrativo como " la rama del Derecho público interno, que determina la organización y funcionamiento de la Administración pública, tanto centralizada, como - paraestatal." En sentido material, dice, " Es la rama - del derecho público interno, que se propone la realiza-- ción de actos subjetivos, creadores de situaciones jurí-- dicas concretas o particulares. En su concepto más gene-- ral y objetivo, es el derecho que regula la actividad -- del Estado al realizar la función administrativa, cual-- quiera que sea el órgano que la desarrolla." ¹⁶²

Este autor apuntalando las ideas del maestro Fraga señala; " La descentralización por región es una forma mixta, adminis-- trativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen político y jurídico especial que implica el -- EJERCICIO DE LA SOBERANIA." (Las mayúsculas son nuestras).

" La forma más característica de la descentralización re-- gional, (parafrasea a Fraga) en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio." ¹⁶³

Resulta muy interesante observar los elementos conceptua-- les que conforman las definiciones e ideas de los autores co-- mentados sobre el Derecho Administrativo y su relación con el

161.- Idem. p. 13.

162.- SERRA Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, p. 126.

163.- Ibidem. p. 600.

Municipio. Los primeros Acosta Romero y Rendón Huerta a base de entrelazar Política, Derecho y Administración elaboran un modelo tricotómico de la institución Municipal; en tanto que Fraga y Serra Rojas alineados con la Escuela francesa del Servicio Público y el modelo centralista político de Francia a base de tratar de elaborar una teoría pura del Derecho Administrativo relativa al Municipio, lo equiparan como un órgano del Estado que cumple ciertas funciones por delegación expresa de aquél y para cierto territorio Estatal.

Las categorías conceptuales que hemos encontrado en las definiciones de Derecho Administrativo son: Derecho público interno, organización, funcionamiento, actividad estatal, entes públicos. Y para el Municipio: Descentralización por región, autonomía administrativa y política, persona jurídica, servicios públicos, circunscripción territorial; soberanía (Serra Rojas).

Los términos anteriores salvo la soberanía que ya fué analizada deberán ser esclarecidos en el tema de la Administración Pública y el capítulo IV de este trabajo, relacionado con el contenido fraccionario del nuevo artículo 115 Constitucional.

II.7.- La Administración Pública y el Municipio.

Partiendo de la premisa de Kelsen, Estado de Derecho es aquél cuyas actos son realizadas en su totalidad sobre la base de un orden jurídico, - analizaremos los tópicos de la actividad del Estado, y con esto las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales; la Administración Pública en general y el Municipio como Administración Pública en particular.

II.7.1.- La actividad del Estado.

" La actividad del Estado, dice Fraga, es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga."¹⁶⁴

Según este autor las muy variadas atribuciones asignadas al Estado podrían clasificarse en:

- a).- Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público;
- b).- Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares;
- c).- Atribuciones para crear servicios públicos;
- d).- Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del ----- país."¹⁶⁵

A este catálogo de actividades sustantivas del Estado, de viene otro sistema de carácter adjetivo integrado por una serie de actos y medios que hacen posible cumplir con el primero. Pero además Fraga distingue dos categorías del sistema facultativo del Estado como son: " actos de autoridad y actos de gestión, admitiendo así que en unos casos el Estado obra dictando órdenes, prohibiciones, reglamentaciones, en una palabra imponiendo unilateralmente su voluntad, en tanto que en otros actúa como un particular podría hacerlo en la administración de

164.- Fraga. Op. Cit. p. 13.

165.- Ibidem. p. 17.

su patrimonio."¹⁶⁶

En tanto que el concepto de atribuciones, observa nuestro autor comentado, " comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen el ejercicio de las atribuciones. -- Las funciones no se diversifican entre si por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución."¹⁶⁷

La actividad del Estado comporta evidentemente la configuración de su potestad como ente soberano pero además resume -- los derechos y obligaciones que como persona jurídica le corresponden. Las funciones que a continuación se describirán -- responden a una división del trabajo estatal y de ninguna manera se vinculan a la dogmática política de la separación de poderes, esto es tema del derecho constitucional, aquello de la Administración Pública sin que por ello signifique que unos y otros se alejan de el orden jurídico total que les dá vida y movimiento. Los poderes en que se divide para su ejercicio -- la soberanía del Estado, materialmente informan la Administración Pública.

II.7.2.- Las Funciones del Estado.

a).- La función legislativa.

a.1.- Desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el -

166.- Op. Cit. p. 21.

167.- Ibidem. p. 26.

Poder Legislativo, cuyo objetivo principal del Congreso (Federal: Cámara de Diputados y Senadores; Local: Legislatura Estatal) es la de emitir resoluciones en forma de Decreto o ley. (artículo 70 de la Constitución Federal y 28 de la local)

La doctrina constitucionalista distingue los conceptos; según Lanz Duret, " La Constitución cuidó de establecer la distinción entre leyes y decretos, siendo las primeras las que precisan por establecer normas generales imperativas que obligan para lo futuro y por un tiempo indefinido, en tanto no sean reformadas o derogadas; mientras que los decretos, aunque se dictan sujetándose a los mismos procedimientos que para la Ley, rigen más bien para asuntos determinados o para individuos particulares, como son los que autorizan a un ciudadano para obtener condecoraciones, títulos o cargos de una nación extranjera, los que conceden una pensión a la viuda o huérfanos de quien haya prestado servicios a la patria y todos los demás de índole semejante y que no afectan de un modo directo a la colectividad."¹⁶⁸

a.2.- En sentido material.- Siguiendo a Duguit, Fraga dice: " Todo acto emanado del Estado,conteniendo una regla de derecho objetivo es función legislativa en sentido material y por ende, " podemos afirmar que la ley desde el punto de vista material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general."¹⁶⁹

Para analizar la función jurisdiccional Fraga Utiliza el mismo método, material y formal, así tenemos -

168.- LANZ Duret Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. p. 151.

169.- Fraga. Op. Cit. p. 42.

que:

b).- La Función Jurisdiccional del Estado.

b.1.- Desde el punto de vista formal.- " La Función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el Poder que normalmente, dentro del régimen --- constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial."

b.2.- " Como función considerada materialmente, algunos - autores la denominan función jurisdiccional, por --- creer que la expresión judicial-sólo evoca el órgano que la realiza, pero cuya característica es el motivo y fin de dicha función."¹⁷⁰

Con el mismo criterio de análisis para la concep--- tualización de las funciones legislativa y judicial el citado autor examina la función administrativa, - admitiéndola como la base fundamental del derecho administrativo.

c).- La Función Administrativa del Estado.

c.1.- Desde el punto de vista formal.- " La función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo."

c.2.- Desde el punto de vista material " consiste en la - ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales y que según Vedel pretenden asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la continuidad de la vida - nacional, es decir, el mantenimiento del orden público y la marcha de los servicios públicos."¹⁷¹

170.- Ibidem. p.p. 46. 47 y 50.

171.- Idem. p.p. 55 y 63.

Si la expresión Atribuciones es sinónima en nuestro derecho positivo y vigente a las expresiones: Competencias, potestades, facultades, encomiendas o cometidos, prerrogativas y de rechos, amén de sus correlativos deberes y obligaciones públicos del Estado, debemos, admitir que el municipio goza y ejerce esa capacidad del Estado y por otra parte realiza actividades propias, en su calidad de funciones como ente público y órgano estatal, de ésto nos habla Rendón Huerta en su obra el derecho Municipal.

" La competencia Constitucional del Municipio está determinada en diversos artículos de nuestra ley fundamental; tanto en la parte dogmática, como en la parte orgánica encontramos menciones a esta Institución y decimos menciones, porque en al gunos artículos no hay precisión ni desglose de facultades, -- sin embargo consideramos de trascendencia el conocimiento de cada uno de ellos."¹⁷² (al respecto Cfr. los temas II-3 y II-7.2.)

En cuanto a las funciones legislativa, judicial o adminis trativa del municipio, Rendón Huerta expresa:

- a).- La función Legislativa como potestad Delegada " Tiene - que ver con la facultad municipal de dictar reglamentos; ya que según se sostiene, el carácter de tal, es el ejerc cicio de una facultad no propia o inmanente a la mecánica de nuestro nivel de gobierno, sino delegado por el po der originario quien -cede- u otorga una parte del mismo al Municipio a través de su Ayuntamiento para que lo --- ejerza."¹⁷³
- b).- La Función Ejecutiva o administrativa.- " El ejercicio

172.- Op. p. 162.

173.- Ibidem. p. 282.

preponderante de esta función, radica en el órgano unipersonal, representativo y ejecutor llamado Presidencia Municipal, cuyo titular es evidentemente, el Presidente Municipal o alcalde."¹⁷⁴

c).- La función jurisdiccional como potestad sancionadora.

" Cuando nos referimos a dicha función no la estamos --- equiparando a la actividad de los juzgados municipales, si no que aludimos al cometido de imponer sanciones administrativas, por infracciones o faltas a los reglamentos -- del Municipio. La potestad sancionadora en manos de la Administración, es enteramente necesaria ya que es un -- complemento de la potestad de mando o imperativa."¹⁷⁵

Las consideraciones doctrinales que hemos observado están influenciadas por el todo estatal, cierto es que el Municipio ejerce funciones "delegadas", pero no por gracia de la ley ordinaria sino porque el poder original así lo prescribe para dichos ordenamientos en los que se dictan materias concurrentes de -- los cuales deriva ese ejercicio "delegado" lo que importa, para los efectos de nuestro trabajo, es la distribución de competencias que se establece desde la base superior de la Constitución en donde el Municipio toma parte activa y por otro lado - debe de comprenderse la parte más importante de esa distribución de competencias del Estado, que es la asignación de materias propias de las cuales la institución Municipal no comparte con las otras entidades de gobierno y que son las que le caracterizan de modo singular en el contexto estatal.

II.7.3.- La Administración Pública.

174.- Idem. pp. 286-287.

175.- Ibidem. pp. 289.

De la obra de Moreno Rodríguez transcribimos algunos de sus conceptos relativos a la Administración Pública.

A).- La Administración Pública: Un concepto compuesto.- " La administración pública, en tanto estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero tanto la organización como la función o actividad reúnen, además, caracteres técnico-políticos, correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como la teoría de la organización administrativa y la ciencia política"...

...¹⁷⁶

B).- Concepto según la teoría de la organización administrativa (T O A) " La TOA concibe a la Administración Pública, como una organización; una organización humana -- que tiende a la consecución de múltiples propósitos políticos, económicos y sociales a través del aprovechamiento eficiente y productivo de recursos disponibles y mediante la utilización e interacción de los diversos sistemas, procesamientos, mecanismos y recursos con que cuenta. Dicha organización tiene que ver con cuestiones sumamente importantes, como son las siguientes: El proceso de toma de decisiones; la planificación y la programación de las actividades; la presupuestación; la administración eficiente del personal y de los recursos materiales y financieros; las técnicas de organización y métodos administrativos; la informática; la contabilidad; la evaluación y el control."¹⁷⁷

176.- MORENO Rodríguez Rodrigo. La Administración Pública Federal. p. 87.

177.- Ibidem. pp. 89-90.

C).- Concepto Jurídico.- Al respecto Moreno Rodríguez toma - la definición de Garrido Falla, quien afirma, - Por administración pública entendemos: a).- En sentido subjetivo, el conjunto de organismos estatales encuadrados en el -- llamado Poder Ejecutivo del Estado, y b).- En sentido objetivo, la actividad desarrollada por dicho poder Ejecutivo, excluida la actividad política o de gobierno. Y - el derecho administrativo - añade -, es la parte del derecho público que determina la organización y comportamiento de la administración pública, disciplinando sus relaciones jurídicas con los administrados."¹⁷⁸

" En consecuencia, - afirma Moreno Rodríguez La administración pública es una institución gubernamental especializada que tiene por objeto desarrollar la actividad quizás más importante del Estado: La función administrativa. Ahora bien, la - administración pública se integra, a su vez, por una gran variedad de organismos, dependencias y entidades que atienden a las diversas materias y ámbitos de acción que abarca. Pero no existe sólo una administración, ya que dentro del régimen federal, por ejemplo, dicha institución aparece en los tres niveles de - gobierno: el federal, el estatal y el municipal."¹⁷⁹

La doctrina del derecho administrativo, ha llegado a identificar una amplia y variada gama de órganos administrativos, - de entre los cuales pudieran referirse los siguientes:

- De administración activa, que realizan las operaciones y - tareas propias del servicio público.
- De administración contenciosa, que resuelven controversias con los particulares con motivo de la actividad administra

178.- Idem. pp. 89-90.

179.- Op...Cit. p. 91.

tiva. Dichos órganos a pesar de su naturaleza jurisdiccional pertenecen al Poder Ejecutivo (Tribunales administrativos, fiscales, laborales, de protección al consumidor.)

- De autoridad, que tiene facultades de decisión y ejecución. Sus resoluciones afectan a los particulares.
- Auxiliares o de consulta, que apoyan a los de autoridad en la toma de decisiones.
- Generales, cuyo ámbito de acción es todo el territorio.
- Locales, cuyo ámbito de acción es determinada parte del territorio.
- Centrales, pertenecientes a la llamada administración directa o centralizada.
- Descentralizados, pertenecientes a la llamada administración indirecta o descentralizada.
- Desconcentrados, aquellos que sin dejar de pertenecer a la jerarquía de la administración central, obtienen cierto grado de autonomía para ejercer funciones en cierta materia o en determinados lugares del territorio."¹⁸⁰

Los conceptos y principios vertidos son aplicables a la administración pública municipal puesto que ella es la materialización de su actividad como nivel de gobierno. La naturaleza de la administración pública es triatómica en cuya composición se encuentran activos los elementos político-jurídico y administrativo; de ello resulta la amalgama simbiótica de los órganos del Estado, puesto que a toda acción llevada a cabo -- por éstos le corresponde una dosis de política (interés público), de derecho (marco jurídico de actuación) y de administración (medios y recursos que concretizan toda acción esta--

tal).

La Administración Pública en su acepción más amplia referida como las funciones que realizan los órganos del Estado en cumplimiento de los fines y objeto de éste, hacen en la actualidad una labor difícil en la separación estricta de los poderes, porque su existencia como sistema orgánico les obliga a una entrecruzación de funciones y acciones mixtopolares, de ahí que conforme a la doctrina jurídico-administrativa:

- El Poder Ejecutivo realiza funciones formal y materialmente administrativas;
- El Poder Legislativo realiza funciones formal y materialmente legislativas; (leyes y decretos) y actividades material y formalmente administrativas y Jurisdiccionales, (fiscalización del poder ejecutivo y ayuntamientos, ejecución de leyes orgánicas y reglamentos, los interiores de los cuerpos legislativos. Juicios políticos, desaparición de poderes y ayuntamientos).
- El Poder Judicial realiza funciones formal y materialmente jurisdiccionales; y actividades material y formalmente administrativas y legislativas (ejecución de sus leyes orgánicas y reglamentos interiores de sus órganos. Jurisprudencia).
- El Poder Ejecutivo (Federal, Estatal y Municipal) a su vez realiza actividades material y formalmente legislativas y jurisdiccionales (Reglamentación de los Ejecutivos Federal y Estatales y Reglamentación Municipal de los Ayuntamientos (simbiosis legislativa-administrativa); resolución de controversias en materia laboral, agraria, administrativa y militar).

Todo este conjunto complejo e interactuante de acciones estatales, compone la Administración Pública por medio de la

cual se concreta la actividad general del Estado.

Las atribuciones y funciones de los poderes no estriban en modo absoluto en sus características formal y material, según lo quiere la doctrina del derecho administrativo, sino desde el punto de vista de su especialización constitucional y de su necesidad orgánica. La triatomía de la Administración Pública se integra por la Política, como fuerza, ánimo, esencia o sustancia del Estado; el Derecho, como la vía, ruta, itinerario, órbita o marco de movimiento de acción del Estado; y Administración como cuerpo, organismo. Sistema que hace posible el traslado del Estado hacia el cumplimiento de su axiología social. De todo lo anterior, en una forma amplia el derecho administrativo resulta ser el conjunto de disposiciones jurídicas que tienen como objetos: la organización y funcionamiento preciso y detallado de los poderes públicos; la aplicación del derecho positivo por éstos; el desenvolvimiento de procedimientos legales; la regulación y prestación de los servicios públicos y la administración del patrimonio estatal.

Por otra parte la Administración Pública es el conjunto de órganos que integran a los poderes públicos de cuya amalgama resulta un sistema por medio del cual se implementan, ejecutan y aplican las atribuciones estatales.

La separación de poderes es un asunto de carácter político y responde históricamente a un proceso de evolución del Estado moderno, democrático-plural en contraposición al Estado autocrático monarcal antiguo.

II.7.3.1.- La Administración Pública Municipal.

En cuanto al Municipio, por virtud de la simbiosis Ejecu-

tiva-legislativa y judicial que establece la Constitución en el artículo 115 al ordenar que "Cada Municipio será administrado (debe entenderse por gobernado cuyo término subsume a aquél) por un ayuntamiento de elección popular directa " ya no encontramos la pureza de separación de poderes, aunque su condición de nivel de gobierno deba exigirlo, pues de otra manera sería imposible que pudiera cumplir con el mandato que la Constitución le impone, y por ende de ahí que la necesidad de consecución de sus fines, que son los del Estado mismo, obligan al legislador ordinario y a su propio cuerpo edilicio a separar sus funciones administrativas, legislativas (legislación y reglamentación municipal) y jurisdiccional, (en lo que a su derecho punitivo corresponde, para sancionar las faltas al orden público de su competencia).

Al advertir lo anterior, hemos señalado en múltiples oportunidades que las estructuras orgánicas de los niveles Federal, Estatal y Municipal no deben asimilarse, y mucho menos imitarse o emularse por congraciarse políticamente con los titulares de las demás esferas, en especial con los Ejecutivos Federal y Estatal, de tal manera que el gobernador calca la estructura federal en todo lo posible y los presidentes municipales hacen lo propio, con sus organizaciones municipales para quedar bien con su gobernador. Esto además de rayar en lo absurdo desde el punto de vista de las necesidades reales de la administración, perjudica al erario público y trae como consecuencia la obesidad orgánica de la administración pública que sólo una revolución podría extirpar.

Con respecto a la Administración Pública Municipal debemos de mencionar la siguiente: Desde la base misma de la Constitución General de la República en su artículo 115 fracciones: II, referida a la personalidad jurídica de los Municipios y el

libre manejo de su patrimonio; III, relacionada con los servicios públicos municipales; IV, Administración Hacendaria Municipal; V, su desarrollo urbano y ecología; VI, sus procesos de conurbación; VII, el principio jerárquico de autoridad; VIII, la integración plural de los Ayuntamientos por el principio de la representación proporcional y las relaciones de trabajo entre los empleados y funcionarios con el Municipio, se establece la necesidad de que los Municipios organicen su administración pública en los términos de las bases normativas que las legislaturas estatales expidan, tomando en cuenta la capacidad económica de cada uno de los municipios de la entidad federativa. En lo general se advierte que la Administración Pública Municipal debe organizarse para cumplir con las facultades y obligaciones señaladas por la ley orgánica de cada entidad federativa y en cuando menos en los siguientes aspectos:

- a).- De orden gubernativo y de administración.
- b).- De los servicios Públicos Municipales.
- c).- De la Hacienda Municipal.
- d).- De la Seguridad Pública.
- e).- De gestión para el Desarrollo.

Conforme a las líneas de orientación mencionadas, el sistema orgánico mínimo de cada municipio resultaría así:

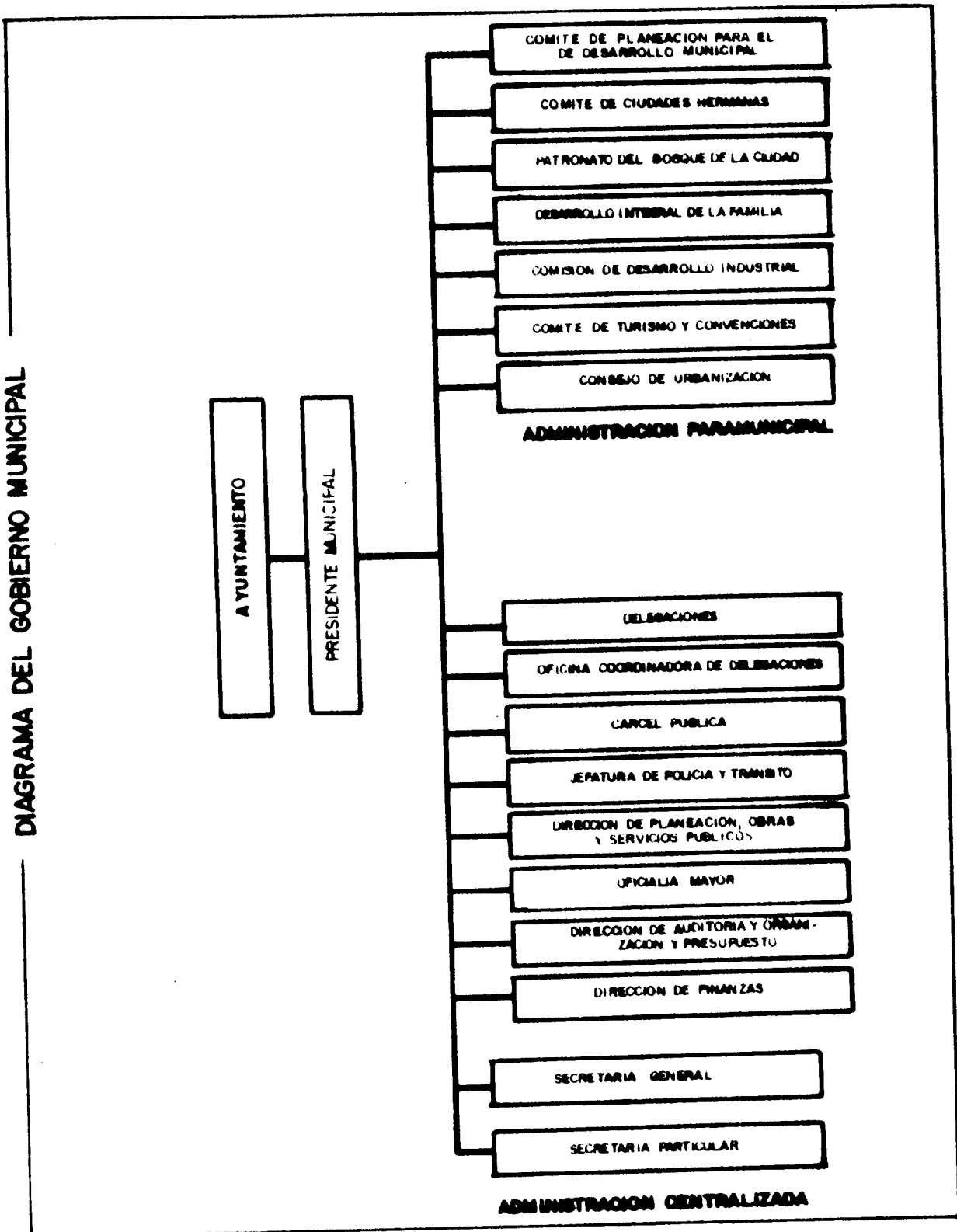
1.- Presidencia Municipal.

- 1.1.- Secretaría General.- (Secretario del Ayuntamiento y coordinador del área de gobierno interior.)
- 1.2.- Tesorería Municipal; o Dirección de Finanzas.
- 1.3.- Dirección de Seguridad Pública.
- 1.4.- Dirección de Obras y Servicios Públicos.
- 1.5.- Comisión para el Desarrollo Municipal.
- 1.6.- Oficialía Mayor o Dirección de Administración de Recursos Humanos y Materiales.

Desde luego que tomando en consideración su tamaño territorial, de población, crecimiento urbano, económico, etc., resultará de mayor complejidad la Administración Pública Municipal; de aquí que los tratadistas se hayan preocupado por establecer una tipología municipal clasificándolos en metropolitanos, semiurbanos y rurales, estos criterios por lo general se basan en la variable de población, de esta manera Naucalpan de Juárez, Guadalajara o Monterrey son municipios metropolitanos y en extremo opuesto, Chalchihuites, Zac.; Altar, Son.; San Agustín Loxicha, Oax.; y otros dos mil más de los 2378 municipios de la República constituyen la categoría de municipios rurales, todos singulares, todos diferentes pero también con rasgos comunes como son el arraigo domiciliado de las familias, intereses propios, identificación plena, costumbres y hábitos que se asemejan y normas sociales que se acentúan.

Para ilustrar la Administración Pública de un Municipio - medio es decir " urbano " como es el de Mexicali, B.C., hemos estructurado un diagrama de su gobierno Municipal en la página siguiente.

DIAGRAMA DEL GOBIERNO MUNICIPAL



II.8.- EL MUNICIPIO ¿ QUE ES ?

Particularmente, el Municipio Libre Mexicano es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas del Estado Mexicano. Está integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia: Población, territorio y gobierno.

De lo anterior podemos extendernos a ponderar las siguientes situaciones:

- a).- El Municipio Libre Mexicano es la base territorial, junto con el Distrito Federal y territorios federales para la expresión y concreción de las actividades y actos administrativos del Gobierno Federal;
- b).- Así mismo es la base de la división territorial, administrativa y de organización política de los gobiernos de los Estados, pero lo más importante es que;
- c).- El Municipio Mexicano es por si mismo la expresión de autodeterminación política de la comunidad doméstica del país; con facultades y obligaciones jurídicas propias, y delegadas por los otros órdenes de gobierno.

El Estado Mexicano es políticamente una Federación de estados libres y soberanos en sus regímenes interiores y en el mejor de los casos una República de Municipios en su más amplia división territorial política, jurídica y administrativa. En lo general, el Municipio es una entidad de carácter público, una expresión jurídica que se utiliza para conceptuar la organización hacia el interior de las entidades federativas en un régimen federal, o igual que para un estado unitario; representa la infraestructura del poder público en su primer grado o nivel de gobierno, la estructura la representa la entidad fede

rativa o Departamento y la superestructura la representa el Estado. Cada uno tiene su propia soberanía y grado de competencia. El Municipio es la forma de organización y autodeterminación política de la comunidad con reconocimiento expreso del Estado por medio de la Constitución.

El Municipio es la forma jurídica más importante de como el Estado regula las relaciones de los individuos a nivel de la comunidad, por ello el municipio no es elemento de la entidad federativa sino del Estado, cualquiera que sea su organización interna, por ello, éste no prescindirá de la organización municipal por que le sirve para cumplir sus fines a nivel doméstico.

El Municipio no es un " Estadito ", como lo quieren ver algunos pensadores, ni tampoco es un órgano del Estado, como lo quieren los sincretistas del Estado, el Municipio es eso, el Municipio. Los doctrinistas del Derecho Administrativo habían estado confundiendo al Municipio con el Ayuntamiento pues le daban tratamiento de órgano descentralizado del Estado. El Municipio no es órgano de ningún poder Estatal por el que deba ejercer funciones de aquél; es como la Federación y la entidad federativa, otra entidad, la municipal. En cuanto a órgano ni siquiera puede compararse con el Poder Ejecutivo, pues su órgano de gobierno es el Ayuntamiento, cuya composición es colegiada separando su función ejecutiva en la persona del Presidente Municipal. El Municipio desde el punto de vista político es una entidad con soberanía propia; si consideramos que la autonomía es al Municipio lo que la soberanía es a las entidades federativas, esto entonces equivale a la soberanía del régimen interior del Estado, especialmente del Federal Mexicano, luego el término autonomía no puede ser de naturaleza administrativa sino político-jurídico (constitucional), dejando pues, la acepción administrativista para usarla cuando se trate de per-

sonas jurídicas que la legislación ordinaria a creado en el régimen paraestatal y con efectos de la descentralización; lo que significa que el Municipio Mexicano ni es un órgano descentralizado ni tampoco un centralizado de ninguno de los poderes federales o locales que aparecen expresamente en las Constituciones federal y locales, lo que nos lleva a comentar que el Municipio es un poder público y político con naturaleza de entidad jurídica que debe reconocerse como tal junto a las otras entidades públicas; la Federación y los estados.

El municipio representa la forma de organización política más completa y de autosuficiencia de la comunidad, en tanto que el Estado representa la forma más elevada de la sociedad en cuanto a su formalidad legal.

En consecuencia el Municipio es un elemento triatómico de la morfología política, jurídica y administrativa del Estado Mexicano federal a partir de la Constitución de 1917.

CAPITULO TERCERO

LAS REFORMAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

DESDE 1917 HASTA 1987

INTRODUCCION

En palabras de Miguel de la Madrid "La Constitución sigue siendo un programa por cumplir; pero esa es la concepción moderna y contemporánea de una Constitución. No es una ley que establezca lo que ya pasó; es una ley que señala por voluntad del pueblo, los valores a los que aspiramos en el futuro, los valores que queremos que guíen nuestra acción en el presente para construir el porvenir"¹⁸¹

El prefacio del capítulo tercero nos sirve para normar el criterio sobre la acción revolucionaria del constituyente permanente que en la frase de campaña política del Licenciado -- Carlos Salinas de Gortari "*Continuidad con Cambio*" lo abarca todo. Sin embargo y en lo que a reformas al artículo 115 de la Constitución Federal se refiere, a nuestro modo de pensar el Municipio no ha sido muy afortunado hasta antes de 1983.

Este capítulo retoma la secuencia histórico-legal plasmada en el primero del presente trabajo y aunque corto en extensión, su importancia radica en citar y comparar los textos y contenidos, además de nuestro parecer, de las reformas que se le hicieron al Artículo 115 Constitucional de 1917 a 1987 y - considerar las que en realidad nada, poco o mucho contribuyen al beneficio de la institución Municipal. Además sentimos la necesidad de exponer algunas de las iniciativas de reformas - al 115 Constitucional cuyo contenido era verdaderamente municipalista pero que por diversas razones, sobre todo "políticas", no merecieron la atención del constituyente permanente. La historia es la maestra de la humanidad, un pueblo sin historia es un pueblo sin visión, para ello es necesario la reorientación del presente con lo trascendente de nuestro pasado,

181.- Constitución Política Federal. Edición de la Comisión Federal Electoral. 1985.

origen y raíces. Lo trascendente de la Nación mexicana está -
plasmado en los cambios constitucionales cuya fundamentación -
se sustenta en las exigencias coyunturales de la época y las -
posibilidades de concretar la axiología social establecida en
el máximo texto de la República a partir de su vigencia.

III.1.- LA REFORMA DE 1928

El entonces Presidente de la República General Alvaro --- Obregón, envió al Congreso de la Unión el 16 de Mayo de 1928, una iniciativa de reforma *relacionada con el número de representantes en las legislaturas de los Estados* en cuya exposición de motivos argumentó las ventajas que reportaría dicha modificación:

En aquel entonces señaló: "Las reformas a que me vengo --- refiriendo se contráen a reducir el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados, (del Congreso de la --- Unión), de manera que resulte designado un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, y auto rizar constitucionalmente a los *Estados de la Federación* para que ellos, a su vez, puedan reducir el número de representantes de los Congresos locales cuando lo estimen de interés público en sus entidades respectivas"¹⁸²

Las ventajas a que hacía referencia el General Obregón se clasificaban así:

- 1.- La primera de índole moral, dado que la disminución en -- cantidad podría resolver el problema de la calidad, de cu ya selección habrían de resultar hombres mejor preparados y "siendo su número mucho menor, aumentará en relación di recta la conciencia de sus responsabilidades y facilitará la cuidadosa discusión de sus credenciales, eliminando -- los funestos dictámenes globales que han violado en mu--- chos casos el sufragio".
- 2.- La segunda ventaja era de eficiencia, según él, "porque -- nadie ignora que en una asamblea muy numerosa, el proceso de sus labores resulta mucho más lento y deficiente y la

182.- Centro Nacional de Estudios Municipales. S. G. El Municipio -- Mexicano. P. 123

noción de las responsabilidades de cada miembro declina -
con el mayor número de ésta".

- 3.- La tercera fué del orden económico, ya que como el sonorense afirmaba "la reforma que ahora tengo el honor de someter a la ilustrada consideración del poder legislativo reducirá en dos millones de pesos aproximadamente el presupuesto de egresos. (esto aludía a la Cámara de Diputados Federales).

La modificación constitucional mencionada fué aprobada y publicose en el Diario Oficial de la Federación el 20 - de Agosto de 1928, quedando el Artículo 115 en su frac--
ción III en los siguientes términos:

III.- Los Municipios serán investidos.....

El Ejecutivo Federal y los gobernadores.....

Son aplicables.....

"El número de representantes en las legislaturas de - los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso no podrá ser menor de *siete* *diputados* en los Estados cuya población no llegue a - 400,000 habitantes, de nueve en aquellos cuya pobla--
ción exceda de este número y no llegue a 800,000 habi-
tantes y de once en los Estados cuya población sea su
perior a esta última cifra".....¹⁸³

Como se vé, la iniciativa de Obregón se dirigió principal-
mente a determinar el número de representantes populares a la
Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuya integración
está enunciada por el Artículo 52 de la Constitución Federal,
pero además cargó con la responsabilidad sobre la integración
de las legislaturas de los Estados cuyo número decía el texto
anterior del párrafo cuarto de la Fracción III del Artículo -

115 Constitucional, "No podrá ser menor de quince diputados - propietarios".

No es el punto distraernos sobre la integración de la Cámara de Diputados cuya base se sustenta sobre el principio de la representación proporcional a la población y de donde es-triba la necesidad de establecer desde la Constitución el número de habitantes al cual corresponde cada Diputado, pues de esa manera el Artículo 52 Constitucional ha debido sufrir modificaciones en 1928, 43, 51, 60, 63, 71, 77 y 86 por virtud del crecimiento demográfico del país y las reformas políticas que han introducido las diputaciones de partidos minoritarios, el sistema mixto de representación, (uninominal mayoritario y el de representación proporcional). Sin embargo cabe aclarar se que la reforma de 1977 dejó a la ley ordinaria el detalle numérico de habitantes por distrito (véase la anterior Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1978 y el nuevo Código Federal Electoral de 1987 Artículos 3° y 15 respectivamente). En lo que respecta a la reforma del 115 Constitucional párrafo 4° de la Fracción tercera, poco duró su existencia como lo veremos en la próxima reforma de 1933 y en precisión del tema municipalista que concentra nuestra preocupación, como hemos advertido, esta reforma en nada benefició a la institución municipal.

III.2.- LA REFORMA DE 1933

El 16 de Noviembre de 1932 a iniciativa del Partido Nacional Revolucionario (antecesor del PRI) se presentó al Congreso de la Unión un proyecto de reformas al Artículo 115 Constitucional que fué aprobada por unanimidad en ambas Cámaras, -- siendo publicada dicha reforma en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de Abril de 1933, considerándose en la técnica legislativa como una adición y cuyo texto quedó en la

siguiente forma:

Artículo 115.- "Los Estados adoptarán,.....

I.- Cada Municipio será administrado por.....

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

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda,.....

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para.....

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados.....

"Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años". "La elección de los gobernadores de los Estados y los legislativos locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas".

"Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho".

"Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El Gobernador Substituto Constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del Constitucional aún cuando tenga distinta denominación".
- b) "El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador; siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período".

Solo podrá ser Gobernador Constitucional.....
 El número de representantes en las legislaturas de...
 "Los Diputados de las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes".....

Como se ha visto, con la reforma de 1933 resultaron adiciones a las fracciones I y III del Artículo 115 Constitucional que al decir del excelso municipalista Ochoa Campos. "Dicha adición incorporó, como puede verse, el principio revolucionario de la no reelección en el régimen municipal".¹⁸⁴

A lo anterior nos permitimos agregar lo siguiente:

"Las adiciones mencionadas establecen en la fracción I del Artículo 115, el principio de la no reelección para los municipes en la forma relativa, puesto que sí pueden volver a ser electos para el período posterior al inmediato de su ejercicio.

Por lo que ve a la Fracción Tercera del propio 115, habrá que distinguir la forma absoluta de dicho principio en la no reelección de los gobernadores y de aquellos que ostenten la titularidad del poder ejecutivo de los Estados cualesquiera que sea su denominación. Por otra parte, percibimos la relatividad del principio de la no reelección en lo concerniente a los -- Diputados locales propietarios, puesto que también se admite la posibilidad que pasado el período inmediato al de su ejercicio, podrán volver a ocupar una curul local.

Tanto para la fórmula Municipal, como a los legisladores se prescribe la regla de la no inversión en la elección de -- propietarios a suplentes y la regla de la elección a propietarios de aquellos que han fungido como suplentes, así como la -- excepción al derecho en caso de que los suplentes hayan estado en ejercicio.

La adición que comentamos se estima de carácter político y sus disposiciones siguen vigentes. Con respecto al Municipio se puede afirmar que la reforma de 1933 es de beneficio -- para la institución Municipal contribuyendo a determinar su -- autonomía política.

III 3.- REFORMA DE 1943

De nueva cuenta el Artículo 115 Constitucional vuelve a -- ser objeto de revisión del constituyente permanente en la ini -- ciativa que el entonces Presidente de la República Gral. Ma -- nuel Avila Camacho enviara al Congreso Nacional a finales -- del año de 1942. La reforma fué aprobada por ambas Cámaras, siendo publicada en el Diario de la Federación el 8 de Enero de 1943.

La modificación se precisó en el párrafo tercero, de la -
fracción III del Artículo 115 Constitucional, cuyo texto que-
dó como sigue:

Artículo 115.-.....

- I.-
- II.-
- III.-

"Los Gobernadores de los Estados no *pueden* durar en -
su encargo más de *seis* años".

Solo dos términos, "pueden" y "seis" constituyeron la re-
forma de 1943 y sin embargo tienen un gran significado para -
la vida institucional y política de los regímenes de las enti-
dades federativas; pues por una parte el "no pueden" cambia -
substancialmente el significado de "no podrán" de una limita-
ción a una determinación tajante que precisa la duración del
cargo. El anterior período de cuatro años, se aumenta dos --
más para quedar en seis y de esa manera igualarlo con el pe-
ríodo gubernamental del Presidente de la República que hasta
1934 también había sido de cuatro años. Esta medida de aumen-
to en años permite a los ejecutivos locales implementar un --
programa de gobierno que sea capaz de consolidar metas y ayu-
de a lograr la congruencia con el programa sexenal del Gobier-
no Federal. La reforma que comentábamos tiene dos caracterís-
ticas; política y administrativa, y desde luego que beneficia
en forma directa al Poder Ejecutivo de los Estados, en tanto
que de esta suerte la institución Municipal no aparece para -
nada; esta es un reforma que en nada benefició al Municipio.

III.4.- LA REFORMA DE 1946

La siguiente reforma es digna de analizarse por dos cuestiones que son de primer orden en la vida política del país, la democracia y la participación política de la mujer. En este sentido, el de la democracia, el Municipio se toma de recipiente de ensaye de la democracia mexicana con la participación por primera vez en política electoral de la mujer mexicana, en comicios municipales. La iniciativa del recién estrenado Presidente de la República Lic. Miguel Alemán Valdés, enviada el Congreso de la Unión el 6 de Diciembre de 1946 pretendió asegurar la participación política de la mujer en las elecciones municipales de 1947 y siguientes.

La exposición de motivos, por si misma, es elocuente del tópicó que describimos:

"Considerando que como la *materia municipal se encuentra sometida a la competencia de los Estados*, procede incluir en la Constitución Federal, mediante la reforma o adición correspondiente, el precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es el de la vida común del Municipio; lo que permita ver inicialmente un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad, tanto en la esfera política de los Estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal".

Luego de largos debates, el proyecto se aprobó, adicionando a la Fracción primera del Artículo 115 Constitucional el siguiente texto:

I.- Cada Municipio será.....

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

He aquí la génesis de la igualdad jurídico-política del hombre y la mujer, esta última a quien se le había negado el derecho político del ciudadano, dándole un tratamiento de segunda clase en los aspectos de la vida política de la nación en pleno siglo XX y en un país que había hecho una revolución para reivindicar los derechos del ser humano, rescatar su dignidad e implantar los derechos sociales. Hasta antes de esta reforma, la política era sólo cosa de hombres.

Nos parece encomiable esta reforma del ensayo político - que para dar acceso al derecho ciudadano de la mujer mexicana se haya dado en la cuna, espejo y reflejo de la democracia -- que es el Municipio, lo criticable es la tardanza con que se realizó esta conquista de la mujer, pues ella se lo ganó a pulso en la lucha que hombro con hombro llevó a cabo con el varón en su calidad de soldadera de la revolución mexicana.

De carácter eminentemente política, la reforma al artículo 115 Constitucional que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1946, marca una nueva época en la participación política de la mujer y de paso - ensancha la vía democrática de la nación. Respecto del Municipio esta modificación beneficia a su elemento esencial que es la población y sirve de base para integrar en forma definitiva a la mujer en los quehaceres políticos del Estado mexicano.

III.5.- LA REFORMA DE 1953

Concluído el ensayo político sobre la participación de la mujer a nivel de comicios municipales; nuevamente a iniciativa del Ejecutivo Federal se envía el proyecto de modificación al Artículo 115 Constitucional por el C. Adolfo Ruíz Cortines a la sazón Presidente de la República.

El decreto que aprobó el Congreso de la Unión el 12 de Octubre de 1953, consistió en otorgar en definitiva el derecho a que la mujer pudiera votar y ser votada para cualquier cargo de elección; lo anterior suprimió el párrafo segundo de la Fracción I del Artículo 115, en vigor desde la pasada Reforma de 1946.

La reforma o supresión del párrafo segundo del artículo 115 Constitucional que comentamos no tiene que ver en nada con la institución Municipal, sin embargo conlleva una avance superior en la evolución de la democracia mexicana.

III.6.- REFORMA DE 1976

Con motivo de la importante reforma que sufrió el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional para sentar las bases de un desarrollo urbano equilibrado del país y así mismo la reforma del Artículo 73 Fracción XXIX-C que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos; en Febrero de 1976 se adicionaron dos Fracciones al Texto del Artículo 115 Constitucional quedando en los términos siguientes:

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 federati

vas 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 apego a la Ley Federal de la materia".

Las reformas anteriores se dieron en el último año del régimen del Presidente Luis Echeverría y fueron base para la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos en donde se establece la concurrencia competencial de los tres niveles de Gobierno en la materia de desarrollo urbano. Con el advenimiento del régimen del Presidente López Portillo, se inicia una época de fortalecimiento del pacto federal en la cual se va a tomar en cuenta al Municipio no solo en su problemática urbana, sino también en sus aspectos financieros y políticos. Lo anterior favorece la participación de los Ayuntamientos en la vida política nacional y empiezan a ser escuchados en foros regionales y nacionales.

III.7.- REFORMA DE 1977

Con motivo de la reforma política federal, el Artículo 115 Constitucional fue adicionado en su fracción III, donde se implementaron el sistema de diputados de minoría para las Legislaturas de los Estados y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, limitado a Municipios mayores de 300 mil habitantes. El texto de la fracción tercera quedo así:

Artículo 115.-

Fracción III.- "Los Municipios serán investidos de personalidad.....

- El Ejecutivo Federal y los Gobernadores....

- Los Gobernadores de los Estados no podrán du
rar.....

- La elección de los Gobernadores de los Estados y;
 - Los Gobernadores de los Estados cuyo origen.....
 - Nunca podrán ser electos para el período inmediato.....
 - Solo podrá ser gobernador constitucional.....
 - El número de representantes en las legislaturas..
 - Los Diputados de las Legislaturas
- (La adición quedó en los siguientes términos).....

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes".

La modificación de 1977 de carácter político, repartió beneficios tanto a la Entidad Federativa como al Municipio, a éste, en forma limitada porque se convirtió en otro ensayo político del ensanchamiento de la vida democrática del país experimentando en la institución municipal con la integración plural de los Ayuntamientos; pero solo para aquellos Municipios que rebasaran la cantidad de 300 mil habitantes; por lo que realmente fueron pocos los cabildos del país que obtuvieron este beneficio Constitucional. Los Ayuntamientos de 1977-1980 que cumplieron con el requisito poblacional se vieron aumentados con un regidor de minoría, en el mayor de los casos fué el representante del PAN. Mal se entendió el principio de la representación proporcional, usándose el mismo procedimiento cuantitativo que para los legisladores estatales de minoría

III.8.- LA REFORMA DE 1983

Como resultado de la profunda y extensa consulta popular en que fué sometida a debate de opinión pública la situación general que guardaba el país en 1982 durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, una de las demandas de mayor frecuencia fué la de fortalecer al Municipio para otorgarle un lugar preponderante en las acciones y estrategias que se proponían en el cambio estructural de la nación.

A seis días del mes de Diciembre de 1982, siendo ya Presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, cuya fundamentación en lo esencial transcribimos aquí:

"El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político".

"En el constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista Constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115".

"El Municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, *por el centralismo* que más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación".

"La centralización se ha convertido en una grave limitate para la realización de nuestro proyecto nacional".

"La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la división de competencias constitucionales entre la Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional".

"Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el Gobierno directo de la comunidad básica"¹⁸⁵

Los trozos que hemos tomado de la exposición de motivos relativa a la iniciativa presidencial para la reforma Municipal de 1983, (el decreto salió publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de Febrero de 1983), sintetizan la doctrina actual relacionada con la vida Municipal; reforma cuyo principal propósito se funda en el fortalecimiento Municipal y en las estrategias de la descentralización de la vida nacional y la democratización integral del país cuyas tesis han sido las rectoras del régimen de Miguel de la Madrid en las --- cuestiones políticas del Estado mexicano. De esa manera el - fortalecimiento Municipal no es cuestión meramente municipal, sino nacional en toda la extensión del vocablo. Surge así el nuevo Municipio mexicano.

El texto de la reforma será objeto de análisis del próximo capítulo de este trabajo, por lo que no hay necesidad de reproducirlo aquí.

III.9.- LA REFORMA DE 1987

De la profunda convicción y voluntad determinante política para avanzar en el fortalecimiento municipal, la reforma municipal se ve favorecida con una modificación al Artículo 115 Constitucional de corte técnico, pues por virtud de dicha reforma, la materia municipal queda circunscrita al Artículo 115 y la materia estatal pasa íntegramente al 116 Constitucional. El texto vigente del Artículo 115 se verá en el siguiente capítulo tal como quedó en su redacción actual que incluyen las reformas de 1983 y 1987.

III.10.- DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Por considerarlo de un interés académico e histórico en la materia municipal vamos a transcribir de la obra del maestro Martínez Cabañas¹⁸⁶ de manera sucinta las variadas iniciativas de reformas al Artículo 115 Constitucional relacionadas específicamente con el Municipio y que fueron presentadas a la opinión pública o a la cámara de diputados por diversas organizaciones y representaciones que por desgracia no pudieron prosperar, en cuyos frutos frustrados se encontraban las posibilidades de un avance del fortalecimiento Municipal; tales son los casos siguientes:

a) La iniciativa de 1922

En Octubre de 1922 la Unión de Ayuntamientos de la Repúbli

186.- La Administración Estatal y Municipal de México. Pp. 140 y 141.

ca Mexicana demandó:

- Municipios no menores de 5,000 habitantes
- Elección directa de voto secreto sin intervención de los Estados y la Federación
- Congreso Nacional de Ayuntamientos para resolver conflictos sobre la validez de elecciones Municipales
- Mayores participaciones y fuentes de ingresos propios de los Municipios
- Prohibición de los gobiernos Municipales en el desempeño de funciones electorales de poderes y funcionarios estatales y federales

b) La iniciativa de 1924

El 30 de Noviembre de 1924 el Diputado J. T. Luna Enríquez presentó la siguiente iniciativa:

- Supresión de impuestos municipales y formación de su hacienda por los productos de bienes propios, aumentando un tanto por ciento de las rentas públicas recaudadas en cada Municipio.
- Prohibición de suspender a los miembros de los Ayuntamientos, sin procedimiento de gran jurado

c) La iniciativa de 1933

Los diputados Manuel M. Moreno, Gilberto Fabila, Eugenio Mendez y otros, el 22 de Diciembre de 1933 propusieron:

- Que el Ayuntamiento tuviera una situación de mayor libertad para su elección, sin la intervención del Gobierno del Estado.

ch) La iniciativa de 1936

En Noviembre 26 de 1936, los Diputados Antonio Mayes Navarro, Rufino Salgado, A. Ailland y otros propusieron:

- Que los miembros de los Ayuntamientos debían ser inviolables;
- No podrán ser acusados más que por traición a la patria o delitos graves del orden común; y

- Sus responsabilidades debían ser exigidas por la autoridad competente después de concluir sus funciones

d) La iniciativa de 1959

El 1º de Octubre de 1959 los Diputados Emilio Sánchez Piedras, Arturo Llorente, Manuel Yañez Ruíz entre otros, propusieron:

- Que la duración de las Autoridades Municipales fuera de tres años;
- Que hubiera una restricción de 5,000 habitantes para --- crear nuevos Municipios;
- Que existiera la posibilidad de fusión de Municipios para la prestación de servicios públicos;
- Que se establecieran normas para la privación de los cargos municipales;
- Que hubiera aumento en el espacio hacendario del Municipio;
- Que se concedieran facultades al Congreso de la Unión para establecer un régimen de cooperación al que pudieran acogerse los Municipios carentes de recursos.

e) La iniciativa de 1964

El 27 de Noviembre de 1964, la Fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista encabezada por Vicente Lombardo Toledano, proponía:

- La prohibición a las Legislaturas y gobernadores para calificar las elecciones municipales y que esta atribución correspondiera a una Comisión Electoral Municipal;
- La integración pluripartidista del Ayuntamiento;
- Que en los Municipios indígenas las elecciones fueran mediante plebiscito;
- Que la designación del Presidente Municipal debería re--caer en los Regidores; así como también en los funcionarios y jueces;
- La duración de tres años del Ayuntamiento sin poder ser reelectos;

- Los derechos de los ciudadanos a presentar iniciativas - para mejorar la administración de los servicios públi-
cos;
- El reconocimiento a los ciudadanos para revocar el manda-
to de las autoridades Municipales;
- La obligación del Ayuntamiento de presentar un programa
de gobierno;
- La homogeneización territorial de los Municipios; y
- La ampliación de la Hacienda Municipal.

f) La iniciativa de 1970

El 28 de Diciembre de 1970 la Fracción parlamentaria del -
Partido Acción Nacional propuso:

- La representación de las minorías en los Ayuntamientos;
- El otorgamiento de facultades a los Municipios para apro-
bar sus estatutos, reglamentos de policía y buen gobier-
no;
- La revocación del Ayuntamiento sólo por sentencia judi-
cial;
- La ampliación del espacio hacendario municipal;
- Más facultades a los Municipio para adquirir y adminis-
trar inmuebles; y
- El establecimiento de una Ley de responsabilidad para --
las Autoridades Federales y Estatales que atenten contra
la autonomía Municipal.

g) Las iniciativas de 1981

g.1.- Los Diputados Luis O. Porte Petit Moreno, David Jiménez
González y Miguel Angel Camposeco, el 17 de Diciembre -
de 1981 propusieron:

- La formación de la Hacienda Municipal en detalle, con
el propósito de lograr su autonomía económica.

g.2.- En esa misma fecha los Congresos locales de Michoacán y
el Estado de México propusieron una adición a la Frac-
ción VI del Artículo 115 relacionado con:

- La expedición de leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y los poderes locales y municipales.

No deja lugar a dudas el esfuerzo permanente que se nota en el anterior resumen de iniciativas para reivindicar la autonomía política y económica del Municipio; por otra parte si se comparan con el texto actual del Artículo 115 Constitucional se verá que en la mayoría de los casos, dichas proposiciones forman hoy parte de la letra Constitucional en cuanto a su correspondencia con el mayor nivel jerárquico de normas que representa la Constitución Federal, y en función de la congruencia que debe existir en la expresión política de las tres instituciones de gobierno y el respeto al pacto federal.

CAPITULO CUARTO

CONTENIDO FRACCIONARIO DEL
ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL REFORMADO

CAPITULO IV.- CONTENIDO FRACCIONARIO DEL ARTICULO
115 CONSTITUCIONAL REFORMADO.

INTRODUCCION.-

Al proponer ante el Constituyente permanente la iniciativa de reformas al artículo 115 Constitucional en diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid fundamentaba la exposición de motivos en los siguientes términos:

" La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución; tenemos la del Municipio."

" El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional; nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral."

" Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios."

" Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del

marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a los que lógicamente deben corresponder; es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres."

" La Libertad Municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios."

" En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los municipios -- del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las

*entidades federativas."*¹⁸⁷

En el mismo sentido y en reforzamiento a las tesis rectoras del régimen de Miguel de la Madrid, sobre " la democratización integral " y " la descentralización de la vida nacional," el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 destaca en el capítulo segundo de la Política del Estado Mexicano: " El federalismo expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los estados y el municipio, de modo de que éste se constituya en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de un mejor equilibrio territorial."¹⁸⁸

187.- Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. -- pp. 130,131 y siguientes.

188.- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo. p.33

IV.-1- ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL REFORMADO.

IV.1.1.- ENUNCIADO Y FRACCION PRIMERA.-

Texto Constitucional:

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

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

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o 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 prue

bas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

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

Para hacer las consideraciones acerca del contenido fraccionario del reformado artículo 115 Constitucional vamos a seguir tomando como marco de referencia los conceptos vertidos por el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a dicho artículo, porque estamos convencidos que éstos y los debates parlamentarios del Congreso de la Unión constituyen la base doctrinal de los principios y filosofía que guardan los preceptos constitucionales.

Con fundamento en lo anterior se estima que el enunciado del artículo conserva la fórmula redactada por el constituyente de Querétaro, misma que se encuentra plenamente identificada con nuestra nacionalidad y estructura republicana. En el capítulo segundo de este trabajo expresamos nuestras convicciones de el doble papel que el enunciado establece para el Municipio y que es:

- a).- Servir de base de organización interna de las entidades federativas, y
- b).- Reconocer en el municipio libre, la autodeterminación política de la comunidad local, de donde resulta el primer nivel de gobierno del Estado Mexicano.

La fracción primera recoge los principios electorales -- que se consignan en el texto actual de la Constitución, apoyando y robusteciendo la estructura política de los ayunta--- mientos, consignando bases genéricas para su integración y -- funcionamiento, además de establecer una prevención y requisi tos indispensables para la suspensión, declaración de desapa--- rición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos. Este, como todos los demás -- preceptos, tiene el propósito de generalizar u homogeneizar - los sistemas existentes en la mayor parte de las constitucio--- nes de los Estados y al mismo tiempo preservar a las institu--- ciones municipales de ingerencias o intervenciones en sus man datos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo con--- sagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica - que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra - parte la esencia de nuestro federalismo sui-generis. En esta fracción se encuentra consignada lo que Martínez Cabañas deno--- mina " la libertad Política, entendida ésta como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o repre--- sentantes en el marco de las leyes electorales."¹⁸⁹

Del análisis al contenido en la fracción primera obser--- vamos que:

- a).- Surgen las adiciones de los párrafos 3º, 4º y 5º.
- b).- Queda intacto el párrafo 2º que proviene desde la re--- forma de 1933, el cual contiene la frase: " Las perso--- nas que por elección indirecta, o por nombramiento o de signación de alguna autoridad "....., esto último sub--- rayado, queda obsoleto, con relación a lo que establece

189.- MARTINEZ Cabañas Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. p. 148.

el párrafo 4° adicionado, porque en este se consigna -- que será la Legislatura quien debe designar entre los - vecinos a los Concejos Municipales para el caso de falta absoluta de los ayuntamientos.

- c).- En lo que se refiere a la frase Municipio Libre, debemos considerarla, como toda libertad en un estado de de recho y dentro de la jerarquía unitaria del Estado, --- pues existen municipalistas radicales que lo ven como un estado dentro de otro, cuestión incongruente e ilógica; también los hay, que refunden al municipio al último -- rincón de las cosas administrativas del Estado. El Municipio Libre es un postulado de la Revolución Mexicana, plasmado en la Constitución de 1917, para significar la reivindicación política de la comunidad y hacer efectiva su " autonomía " a la que nosotros hemos denominado en el capítulo segundo como la soberanía local doméstica.

En el siguiente capítulo dedicado a las bases normativas locales, que regulen la vida municipal, analizaremos con más detalle los contenidos fraccionarios del artículo 115, porque precisamente en aquéllas se contiene la ley reglamentaria de dicho artículo a nivel de entidad federativa.

IV.1.2.- CONTENIDO DE LA FRACCION SEGUNDA.-

Texto Constitucional.-

Fracción II.- " Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley."

" Los ayuntamientos poseerán facultades para ex pedir, 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."

La fracción segunda reitera la personalidad jurídica de los municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen 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.

Los elementos esenciales que conforman el contenido de la fracción II serían:

- a).- La personalidad jurídica de los municipios.
- b).- El patrimonio propio y su libertad de manejo; y
- c).- El establecimiento del PODER REGLAMENTARIO MUNICIPAL -

En este orden de ideas iremos acotando el análisis de contenido.

IV.1.2.1.- La persona y la personalidad jurídica de los Municipios.

El Municipio, al igual que la entidad federativa y el Es

tado Mexicano, gozaban ya de las mismas consideraciones legales en materia de personalidad jurídica, antes de la Reforma Constitucional, por el establecimiento de ella en el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, que en su artículo 25, dice:

Artículo 25.- Son personas morales:

- I.- *La Nación, los Estados y los Municipios;*
- II.-
- III.-

El mismo numeral y contenido guarda el Código Civil de Baja California. Para los efectos del tema objeto de nuestro análisis, es importante también tomar en cuenta el texto de los artículos 26, 27 y 28 de dicha Legislación y que son como siguen:

Artículo 26.- " Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución."

Artículo 27.- " Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos."

Artículo 28.- " Las personas morales se registrarán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos."

Como hemos visto, el título segundo del libro primero del Código Civil en sus artículos 25, 26, 27 y 28 nos hablan de las personas morales, en correspondencia a la existencia de personas físicas que reconoce el título primero, además las enuncia poniendo en primer término a la Federación (nación) las entidades federativas (Estados) y a los Municipi-

pios; haciendo referencia en la fracción II del artículo 25 a " Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, las siguientes fracciones aluden a sociedades civiles o mercantiles, sindicatos, cooperativas y asociaciones con fines lícitos. Esta graduación legal de las personas morales - distingue al Municipio no como una corporación (fracción II) sino como una entidad política (pública) junto a la " nación y los Estados " reza la fracción primera. Aún así, no fué -- suficiente para otorgar el pleno reconocimiento a la naturaleza jurídica del Municipio como persona jurídica, puesto que - el constituyente permanente de 1983 consideró necesario rati-ficar o reafirmar su capacidad de derechos y obligaciones desde la Constitución. El artículo 28 establece la limitación - del Código Civil para legislar a los Municipios como personas morales. A pesar de lo anterior, no resulta muy claro y pre-ciso para el Municipio, la consideración legal de su persona y personalidad jurídica establecida por la legislación civil mexicana, como resulta en el Código Civil argentino cuyo artí-culo 33 a la vez que hace una enumeración, categoriza a las - personas colectivas al establecer:

Artículo 33.- " Las personas jurídicas sobre las cuales ----- este código legisla, son las que, de una existencia necesaria o de una existencia posible, son - creadas con un objeto conveniente al pueblo y -- son las siguientes:

- 1º).- El Estado;*
- 2º).- Cada una de las provincias federales;*
- 3º).- Cada uno de sus municipios*
- 4º).- La Iglesia;*
- 5º).- Los establecimientos de utilidad pública, religiosos o piadosos, científicos, litera-rios, las corporaciones, comunidades reli-giosas, colegios, universidades, sociedades anónimas, bancos, compañías de seguros y --*

cualesquiera otras asociaciones que tengan por principal objeto el bien común con tal que posean patrimonio propio y sean capaces, por sus estatutos, de adquirir bienes, y no subsistan de asignaciones del Estado."

Los cuatro primeros incisos de este artículo se refieren a las categorías de personas jurídicas de existencia necesaria y el inciso quinto a las de existencia posible. Ya se ha dicho que la doctrina moderna acepta otra distinción que es; sin embargo, equivalente: personas jurídicas de Derecho Público y personas jurídicas de Derecho Privado, o más técnicamente: Personas jurídicas públicas y privadas.

Cabe destacar; como bien lo señala Raymundo Salvat M. en su tratado de Derecho Civil argentino página 719, edición de 1950, " Al conferir el Código Civil argentino personalidad jurídica al Estado nacional, a las provincias y a los municipios, dichas entidades son consideradas en su conjunto o totalidad, es decir, como organizaciones integrales y no en sus reparticiones o divisiones administrativas. Pero cuando se trata de entes descentralizadas (reparticiones autárquicas, empresas del Estado, etc.) dotados de un patrimonio propio e independiente, la jurisprudencia de nuestros tribunales ha entendido que dichos organismos tienen el carácter de personas jurídicas. "190

Ruggiero, citado por Rafael Rojina Villegas, propone --- que: " La persona jurídica puede ser como toda unidad orgánica resultante de una colectividad organizada de personas o de conjunto de bienes a los que, para la consecución de un fin social durable y permanente, es reconocido por el Estado una

capacidad de derechos patrimoniales."¹⁹¹

En el mismo sentido expresa Hans Kelsen su doctrina acerca de las personas jurídicas; resumiendo: " Cuando la base de delimitación de este sistema u ordenamiento parcial es la unidad humana, tenemos la persona jurídica individual; cuando el criterio de la delimitación es la conducta recíproca de varios individuos en vista de un cierto fin, entonces construimos el concepto de persona jurídica colectiva; Y si concebimos unitariamente la totalidad del sistema jurídico vigente a un común punto ideal de imputación de cuantos actos se establecen como propios de dicho sistema, entonces hemos construído el concepto de la personalidad del estado."¹⁹²

Para distinguir el origen de las personas jurídicas colectivas la doctrina se ha dividido en dos corrientes: La de la ficción como producto jurídico, para explicar su existencia y; la del reconocimiento por la ley, a un fenómeno de carácter social, la primera con seguidores como Windscheid, Savigny y Kelsen y la segunda invocada por Ferrara y los sociólogos modernos, que a su vez se derivan del Jusnaturalismo. Comenta Acosta Romero que: " No obstante las tesis expuestas con anterioridad los autores reconocen casi unánimemente, que existen dos personas jurídicas colectivas, respecto de las -- cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad, ellas son: El Estado y el Municipio. El primero, ya -- afirmamos, existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos, aún cuando con diferencias específicas."¹⁹³

En cuanto a las relaciones jurídicas, se han vertido las

191.- ROJINA Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo I p. 155

192.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXII. p. 100.

193.- ACOSTA Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. p. 42.

doctrinas sobre la doble personalidad del Estado, que si es de Derecho Público en unas, o de derecho privado en otras y también se ha expresado que solo tiene una personalidad jurídica con doble voluntad, una de derecho público y la otra de derecho privado. Al respecto, Acosta Romero considera que -- " La personalidad jurídica del Estado es una, así como su voluntad aunque ésta se expresa a través de diversos órganos de representación del ente colectivo."¹⁹⁴

Según este autor, el artículo 25 del Código Civil (Fracciones I y II) contiene normas que son de Derecho público -- donde resulta discutible si el legislador común hubiese tenido facultades para reconocer la personalidad de las entidades federativas, de los municipios y demás corporaciones de derecho público, ya que la personalidad de los dos primeros entes, deriva de la Constitución y la de los últimos, de las leyes de derecho público, federal y local, que confieren esa personalidad, y no el código civil.

La personalidad de derecho público del Estado, o los municipios no se someten del todo, como la de los particulares en sus relaciones de coordinación, pues contra el Estado no pueden dictarse medidas de apremio o embargo: (artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles.)

En cuanto a las características de las personas jurídicas colectivas de Derecho Público, Acosta Romero enuncia las siguientes:

- 1.- La existencia de un grupo social con finalidades unitarias permanentes y voluntad.
- 2.- La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes.

- 3.- Denominación o nombre.
- 4.- Símbolos nacionales.
- 5.- Ambito geográfico y domicilio.
- 6.- Elemento patrimonial.
- 7.- Régimen jurídico propio.
- 8.- Objeto.
- 9.- Organos de representación y administración.
- 10.- Fines.¹⁹⁵

El municipio como una entidad de naturaleza colectiva; - carácter público y político, con personalidad jurídica propia encarna en la personificación del Estado Mexicano como nivel de gobierno, además de constituir una persona jurídica como - sujeto de derechos y deberes con capacidad de goce de ejercicio de facultades públicas y competencia propia.

IV.1.2.2.- El patrimonio municipal y su libre manejo.

El Municipio como elemento del Estado, ejerce en su territorio las atribuciones propias de la rectoría nacional en relación a los bienes de dominio público, fundamentado en los artículos constitucionales 27, párrafo 2° y 115 fracción II y III, inciso g).

Siguiendo al Código Civil, los bienes de dominio público se dividen en:

- I.- Bienes de uso común.
- II.- Bienes destinados a un servicio público, y
- III.- Bienes propios del Estado (en este caso del Municipio).

195.- Op. cit. pp. 45, 46, 47.

Así tenemos que el artículo 765 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en asuntos del orden federal, establece que: " Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los municipios."

En cuanto a la legislación civil de Baja California se repite el texto en el numeral 787.

El artículo 766 del C.C. del D.F. establece que: " Los bienes de dominio del poder público se regirán por las disposiciones de este código en cuanto no esté determinado por leyes especiales."

La doctrina civilista de Rojina Villegas sostiene que el Estado se reputa como propietario y que se trata de un derecho de propiedad y no solo de un derecho de vigilancia sobre los bienes de dominio de poder público, incluyendo a los inalienables, porque si se prohíbe su enajenación, se reconoce que el Estado es el titular de un derecho de propiedad."¹⁹⁶

El fundamento constitucional para crear el patrimonio municipal lo tenemos en la última clausula de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución que dice:

" VI..... Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios públicos."

De ahí que el elemento patrimonial de índole público, sea más amplio que el patrimonio de los particulares, como se

infiere de la definición que de éste hace Miguel Acosta Romero: " El Patrimonio es el conjunto-bienes de toda índole, y de derechos valubles pecuniariamente, de que dispone en un momento dado, (el ente público) para cumplir con su actividad y objeto, en la persecución de sus fines."¹⁹⁷

La libertad en el manejo que se concede al Municipio en la fracción segunda del artículo 115 Constitucional está condicionada a lo que establece la ley de la materia, que en este caso no existe pero que en tanto se expida, podrá suplirse por la legislación civil y la especial del Estado.

En la actualidad, la desincorporación de un bien de dominio del poder público de una categoría a otra, es factible en cuanto que exista la legislación especial que la prevea y en todo caso estará supeditado a las necesidades que dicte el interés público. Este poder se encuentra limitado a los Municipios, porque la ley es producto de la legislatura, pero en lo referente a los bienes propios, el ayuntamiento si puede regular el uso y aplicación de ellos a través de su reglamentación financiera o patrimonial, como es el caso del presupuesto de egresos.

IV.1.2.3.- EL PODER REGLAMENTARIO MUNICIPAL.

En la doctrina anterior a la reforma municipal de 1983, el derecho administrativo al explicar la naturaleza jurídica del reglamento se divide en diversas opiniones, siempre haciéndolo comparativamente con la ley para derivar sus diferencias notables y distinguirlo como un subproducto legal, de esta manera lo describe Gabino Fraga.¹⁹⁸

197.- Op. cit. p. 47

198.- Op. cit. pp. 105, 106 y 107.

- a).- " Carre de Malberg sostiene que el acto reglamentario constituye un acto administrativo, no solo porque emana de la autoridad administrativa, sino principalmente por que es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como esta función es definida por la Constitución." (esta teoría considera el acto reglamentario como un acto de ejecución de leyes).
- b).- Según Berthélemy, " El carácter propio de la ley no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que dá: Consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional. No se puede decir otro tanto del reglamento, expresión de la voluntad de los administradores."
(Esta opinión considera el acto reglamentario como acto administrativo).
- c).- " La diferencia entre una ley y un reglamento es que la ley se expide en el ejercicio de una soberanía más radical más absoluta, mientras que el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada."
(Esta es una inferencia de relación de ambas corrientes.)
- ch).- Gabino Fraga opina que: " Dentro del punto de vista formal el acto reglamentario es un acto administrativo; pero desde el punto de vista material se identifica al reglamento con la ley, porque en ésta se encuentran los mismos caracteres que en aquel; pues crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales. " (en este mismo sentido se expresa la jurisprudencia de la S.C. de Justicia 1917-1975. Segunda Sala, tesis 510. p. 841).

Cabe destacar que además del contenido y objeto mismos de la ley y el reglamento, éste contiene los elementos de bilateralidad, exterioridad, coercibilidad y heteronomía; genera

lidad y abstracción de aquélla.

Es indudable que la ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma, como debe interpretarse el precepto constitucional establecido en la fracción I del artículo 89, facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, condicionada a la existencia previa de la ley y cuya justificación se expresa en la necesidad de agilizar los despachos propios de su competencia, cuestión que es limitada -- por los principios de " la preferencia o primacía de la ley " y el de " la reserva de la ley." El primero contempla la imposibilidad de que la ley pueda ser modificada por el reglamento y el segundo, en que la propia constitución señala esta limitación cuando expresa qué materias pueden ser reglamentadas por una ley.

Al tratar de clasificar la variedad de reglamentos que existen en la Administración Pública, sin tomar en cuenta las otras fuentes del derecho administrativo como son las circulares, manuales, instructivos y todo tipo de disposición administrativa general externa o particular interna de las entidades públicas, Don Andrés Serra Rojas explica que existen: " Reglamentos constitucionales, inconstitucionales, delegados, autónomos, de urgencia o de necesidad."¹⁹⁹

La anterior variedad puede clasificarse, según el mismo autor en esta mejor forma:

- a).- Reglamentos ejecutivos (previstos en la fracción I -- del artículo 89 Constitucional).
- b).- Los reglamentos gubernativos y de policía.
- c).- Los reglamentos interiores de la administración pública.

199.- SERRA Rojas Andrés. Derecho Administrativo. pp. 193, a 197.

d).- Los reglamentos delegados (doctrina extranjera).

Serra Rojas define: El reglamento administrativo como --- " el conjunto de normas administrativas, subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del poder ejecutivo, cuyo objeto es el de facilitar la aplicación de la ley." Sigue diciendo; " En algunas legislaciones el reglamento se denomina ordenanza, especialmente en la administración municipal."²⁰⁰

En relación a los elementos que deban caracterizar a un Reglamento como fuente de derecho administrativo, se señalan:

- a).- Es un conjunto de normas de derecho administrativo que emanan unilateralmente del Poder Ejecutivo Federal, respetando el principio de legalidad;
- b).- Tienen por objeto desarrollar los propósitos contenidos en la ley;
- c).- Son de carácter impersonal y general, ello les da calidad de normas jurídicas.
- d).- Están subordinados a la ley;
- e).- Deben ser promulgados y publicados para que tengan --- fuerza legal obligatoria;
- f).- Tienen como límite el texto de la ley.²⁰¹

El reglamento forma parte del régimen de policía general o control de la Legislación administrativa en su aplicación por las autoridades administrativas.

200.- Op. Cit. p. 181.

201.- Ibidem. pp. 182 y 183.

Todo lo anterior que alude al derecho administrativo está relacionado con la facultad reglamentaria del poder Ejecutivo Federal y es aplicable a los Ejecutivos de los Estados, pero en lo que respecta a los Municipios cabe hacer algunas apreciaciones de valor doctrinal actual, por virtud de las reformas de 1983 a los artículos 21 y 115 Constitucional.

Respecto de los reglamentos gubernativos y de policía de que habla el artículo 21, son competencia de las autoridades municipales y de las del Distrito Federal.

Precisando sobre el poder reglamentario municipal de que habla la fracción II del artículo 115 Constitucional es necesario hacer incapié en que se debe hablar de un poder o sea facultad de los Ayuntamientos para EXPEDIR (de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados), LOS BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO Y LOS REGLAMENTOS, CIRCULARES Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL DENTRO DE SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES.

- Facultad, implica poder, capacidad, aptitud, atribución, unilateralidad y coercibilidad de la Institución municipal necesarios para cumplir sus fines.

- El proceso de expedición, significa que por la naturaleza y contenido general e impersonal de los bandos y reglamentos municipales se requiere de un proceso similar al de la expedición de las leyes de tal manera que el Ayuntamiento se convierte en un órgano legislativo de la comunidad y para la comunidad puesto que su origen de extracción no se pierde como sucede con los legisladores que se sustraen a su origen electoral, convirtiéndose en un cuerpo legislativo para toda la nación o para toda la entidad federativa.

Los Ayuntamientos formulan, discuten, aprueban, promulgan y publican, además de vigilar su observancia de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general.

- Respecto del texto Constitucional que consigna la condición previa a esta facultad reglamentaria de los municipios - dejando a las legislaturas de los estados que establezcan las bases normativas, debemos de aclarar que dichas bases se refieren al marco facultativo propio de cada entidad federativa, atendiendo a las particularidades de cada región y buscando una finalidad pragmática y útil a los fines municipales pues no sería lógico y congruente que desde la Constitución se detallara un catálogo de materias a reglamentar por los municipios, ya que además la reforma municipal implica una redistribución de competencias que cada uno de los Estados debe analizar para transferirlas a sus municipios. Aún así, el legislador local debe tomar en cuenta al establecer las normas básicas que el artículo 115 Constitucional constituye el catálogo mínimo de tales bases normativas. Por otra parte, el establecimiento de ese marco facultativo a nivel local, viene a colmar un hueco legal que los reglamentos municipales tenían, pues aunque antes de la reforma de 1983, éstos eran expedidos por el congreso local, no estaban respaldados por ninguna ley, por lo que en la doctrina se denominaban reglamentos administrativos autónomos.

De esta manera el poder reglamentario municipal es distinto del poder reglamentario de los Ejecutivos Federal y Estatales.

IV.1.3.- CONTENIDO DE LA FRACCION TERCERA.

Texto Constitucional:

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

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

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

La anterior reforma responde a la necesidad de precisar la competencia municipal en materia de servicios públicos, ya que esto constituía uno de los mayores problemas que con mayor dramatismo habían confrontado las comunidades y sus habitantes amén de contribuir a una ambigüedad en materia constitucional local, y federal sobre la competencia en servicios públicos, llegando al grado de que muchos fueron absorbidos por los gobiernos locales o el federal, en muchos de los casos ar

gumentando la incapacidad administrativa de los municipios. - Un ejemplo de la ambigüedad en la precisión terminológica y - competencial de los servicios públicos lo era la ley orgánica municipal de Baja California hasta antes de 1983 que el artículo 10 textaba:

Artículo 10.- Son funciones de los ayuntamientos.

I.- En materia de servicios públicos.

- a).- La determinación de las actividades que deben ser considerables como tales en sus respectivos municipios.*
- b).- El establecimiento de las normas a que se sujetará la prestación de los servicios públicos.*
- c).- La organización y desenvolvimiento directo de los servicios que por su naturaleza o por su declaración de la autoridad competente deban ser considerados como servicios públicos municipales. (La Constitución Local tampoco precisaba cuales eran los servicios públicos municipales.)*

Otros aspectos que sobresalen con la reforma a la fracción III son:

- a).- La prevención del Constituyente permanente para que -- los Estados participen haciéndose cargo de ciertos servicios públicos municipales cuando los municipios no es ten en condiciones de prestarlos, desde luego que esto deberá contemplarse en una ley, sin que dicha legislación omita la facultad municipal y la otorgue al Estado, lo práctico será que tanto el Municipio como el Estado y la Federación hagan convenios en los casos de servicios públicos que unos y otros se presten. En Baja California los municipios prestan servicios del Registro*

Nacional de Electores, de cárcel pública (preventiva y penitenciaria); a su vez, el Estado presta servicios de agua potable y alcantarillado.

Todavía no es del conocimiento público la competencia municipal en la prestación de servicios públicos municipales y es el caso que hasta el transporte colectivo se pretende que sea de la incumbencia municipal; cabe aclarar que no todos los servicios a la colectividad son públicos y mucho menos municipales, ya que si bien satisfacen necesidades colectivas y están reguladas por ordenamientos legales que protegen el interés general de la comunidad, esto no les dá naturaleza de servicio público sino cuando son otorgados por el Estado o sus organismos paraestatales, en previsión deberá cuidarse de que al Municipio no se le otorguen competencias en servicios públicos que por su costo deficitarían más las haciendas municipales.

- b).- La pauperización hacendaria y la proliferación de municipios hicieron que el constituyente permanente tomara la experiencia de otros países sobre la fórmula de asociaciones entre municipios colindantes de un mismo Estado para unir sus esfuerzos y recursos por medio de convenios entre sus ayuntamientos a objeto de prestar alguno o algunos de los servicios públicos que comunmente les corresponden, tal sería el caso de la vigilancia policíaca, el alumbrado público, la limpia o el agua potable. Esto sin duda representa un avance en materia administrativa, además de constituir una libertad en la conducción de los destinos de la Municipalidad.

Como el contenido de la fracción tercera relativa a los servicios públicos municipales resulta amplísimo en cada una de las materias que establecen los incisos, será preciso deta

llarlos en las bases normativas que la Legislatura expida y - por lo mismo en función de nuestro trabajo serán explicadas - en el próximo capítulo.

IV.1.4.- CONTENIDO DE LA FRACCION CUARTA.

Texto Constitucional.

*Fracción IV.- " Los municipios administrarán libremente su ha-
cienda, la cual se formará de los rendimientos -
de los bienes que les pertenezcan, así como de -
las contribuciones y otros ingresos que las Le--
gislaturas establezcan a su favor, y en todo ca-
so:*

*a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo -
tasas adicionales, que establezcan los Esta-
dos 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 en la administra--
ción de esas contribuciones.*

*b).- Las participaciones federales, que serán cu-
biertas por la Federación a los municipios -
con arreglo a las bases, montos y plazos que
anualmente se determinen por las legislatu--
ras de los Estados.*

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

*Las leyes federales no limitarán la facultad
de los Estados para establecer las contribucio--*

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

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

El Fortalecimiento hacendario y la redistribución de competencias en materia fiscal son los principios rectores de la reforma que hemos transcrito.

La precisión de las contribuciones que deben ser municipales y la elevación a rango constitucional del derecho de -- los municipios a recibir las participaciones federales que en su caso les asignen las Legislaturas obligatoriamente en forma anual sobre bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la federación deba cubrir a los municipios constituye un avance en la autosuficiencia de los erarios municipales.

Por otra parte, se limita a la Federación y a los Estados para que no concedan en sus leyes exenciones y subsidios que perjudiquen los ingresos provenientes de dichas constribuciones, además se consigna la libertad de manejo presupuestal de los egresos municipales, que anteriormente expedía en forma de ley el congreso local. En lo que respecta a las exencio--

nes para los bienes del dominio público, las reformas a la -- ley de bienes nacionales limita dichas exenciones a los bie-- nes del uso común y los destinados a un servicio público, ex-- cluyendo del beneficio a los inmuebles de uso administrativo central y paraestatal. En el capítulo de las bases normati-- vas habremos de explicar como se encuentra integrada la Ha--- cienda Municipal actual.

IV.1.5.- CONTENIDO DE LA FRACCION QUINTA.

Texto Constitucional.

Fracción V.- " Los municipios, en los términos de las leyes - federales y estatales relativas, estarán faculta-- dos para formular, aprobar y administrar la zoni-- ficación 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 terri-- toriales; 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 ar-- tículo 27 de esta Constitución, expedirán los re-- glamentos y disposiciones administrativas que fue-- ran necesarios."

La fracción V en su última cláusula se originó en la re-- forma de 1976 con motivo de la concurrencia de competencias -- que en materia de asentamientos humanos se estableció en la - reforma al artículo 73 fracción XXIX-C que ya comentamos en - el capítulo anterior, más en 1983 se adiciona todo un texto -

que contempla los aspectos del desarrollo urbano y la ecología a nivel municipal tan necesarios para su planeación y crecimiento racional de tal forma que se establecieron diez facultades competenciales de carácter concurrente las cuales fueron incorporadas en la legislación federal desde 1984 y más recientemente en la ley de ecología de 1987. Con todo y lo anterior el legislador local ha postergado la actualización de estos preceptos en la propia Constitución y en la ley de desarrollo urbano y en el caso de los funcionarios estatales encargados de la materia pareciere como si las nuevas atribuciones municipales no fueren comprendidas.

Mucho de la problemática urbana que padece Baja California se resolverá en la medida que la legislación local contemple las atribuciones constitucionales que la fracción V establece para los Municipios.

IV.1.6.- CONTENIDO DE LA FRACCION SEXTA.

Texto Constitucional.

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

La fracción anterior es obra de la reforma de 1976 (fracción III) y reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas, cuya problemática de desarro-

llo urbano se acompleja mayormente por la ubicación de dichos centros urbanos en jurisdicciones distintas, de tal manera -- que la mejor foma de atacar el problema será mediante la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno, cuyas acciones deberán ser normadas por la ley federal de asentamientos humanos en donde habrán de inscribirse la participación de cada entidad. En Baja California, ya lo comentamos en el capítulo segundo, se encuentran dos zonas conurbadas la muy futura tecate-tijuana y la interestatal del poblado del kilómetro 57 con el Estado de Sonora. Es necesario entonces que la legislación local prevea este tipo de situaciones para tener el marco jurídico adecuado en el que se fundamenten las acciones estatales y municipales.

IV.1.7.- CONTENIDO DE LA FRACCION SEPTIMA.

Texto Constitucional.

Fracción 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."

El precepto constitucional transcrito tiene su explicación en la jerarquía de autoridad que debe preservarse y observarse por las fuerzas públicas, pues de otra forma los ejecutivos federal y estatales quedarían inermes ante la potestad policíaca de los presidentes municipales, que en principio tienen a su mando a la fuerza pública municipal.

Lo anterior de ninguna manera otorga facultades a los ejecutivos federal y estatales para nombrar y destituir a los jefes policíacos municipales, cuyas atribuciones recaen en el

Ayuntamiento.

IV.1.8.- CONTENIDO DE LA FRACCION OCTAVA.

Texto Constitucional.

Fracción VIII.- " Las leyes de los estados introducirán el -- principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con ba se en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamenta-- rias."

De acuerdo a mi apreciación esta fracción contiene dos - materias distintas; el primer párrafo es de tipo político---- electoral; y el segundo de tipo laboral, para mi gusto este - último párrafo bien hubiera constituido la fracción novena.

El primer párrafo consigna un avance democrático municipi- pal al incorporar las fuerzas ideológicas plurales existentes en la comunidad al órgano de gobierno municipal que es el --- ayuntamiento, tal precepto se debe interpretar cualitativamente y no en la forma cuantitativa que enuncia la fracción II -- del artículo 116 constitucional para la integración de las legislaturas, lo que significa que en la ley electoral local debe contemplarse un modo distinto al de la proporción aritméti ca para integrar los ayuntamientos plurales.

En lo tocante a las relaciones laborales entre el Munici

pio y sus trabajadores, ello constituye un relevante avance - que corresponde a los principios generales de tutela laboral consignados en el artículo 123 Constitucional, por lo que las leyes locales que se expidan para tal fin deberán establecer los principios básicos de garantía para los derechos de los servidores públicos municipales, la implantación de sistemas de servicio público de carrera, niveles de estabilidad en el empleo, de promociones, estímulos y ascensos, seguridad social y normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, lo mismo que el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias, evitando el riesgo de que con el cambio de los ayuntamientos se menoscabe el derecho y los méritos de los trabajadores.

Renglón aparte debe mencionarse la fracción VI del artículo 116 que contempla la facultad legal para celebrar convenios entre la Federación y los Estados para que éstos asuman el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras y servicios públicos de competencia federal, estando facultados los estados para que éstos celebren convenios con sus municipios sobre las materias de que habla dicha fracción. Ejemplo de lo anterior son los Convenios Unicos de Desarrollo, de --- Coordinación Fiscal; de Multas Administrativas no fiscales, - etc.

IV.1.9.- DE LOS TRANSITORIOS A LA REFORMA.

El Decreto de reformas municipales de 1983 tenfa los siguientes transitorios:

- 1º.- Propónfa la vigencia al día siguiente de su publica---ción en el diario oficial de la federación.

- 2º.- Otorga un plazo de un año a partir de su vigencia para que tanto las leyes federales como las Constituciones y leyes locales adecuaran su contenido con las reformas - del 115.
- 3º.- Establece un plazo al 1º de Enero de 1984 para que las contribuciones y las participaciones que deba recibir el municipio se instrumenten en los ordenamientos legales locales y federales.

La reforma municipal que hemos analizado plasma en la -- Constitución muchos de los anhelos del Constituyente originario de 1917 y recoge las demandas actuales de los ciudadanos, pero no será una realidad en tanto que a nivel local tanto -- del Estado como de los Municipios no se actualicen la legislación y la reglamentación en materia municipal.

CAPITULO QUINTO

LAS BASES NORMATIVAS DE LOS MUNICIPIOS.
EL CASO DE BAJA CALIFORNIA

CAPITULO V
 LAS BASES NORMATIVAS DE LOS MUNICIPIOS.
 EL CASO DE BAJA CALIFORNIA

Introducción:

El precepto contenido en el párrafo 2º, de la fracción - II del artículo 115 Constitucional representa la pieza clave de la materialización del Poder Reglamentario Municipal a nivel local. Por su importancia, vale la pena reproducirlo: -- " 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."

Del análisis el párrafo citado, surgen algunos cuestionamientos:

- 1º.- Las bases normativas que establezca el Congreso Local, ¿serán las únicas que faculten a los Ayuntamientos para expedir su legislación comunal ?
- 2º.- ¿ Que debemos entender por bases normativas ?
- 3º.- Si esto constituye la instauración de un poder reglamentario municipal a nivel local, ¿ Cuáles serán sus límites ?

El concepto de bases normativas inscrito desde la Constitución implica la necesidad de una interpretación doctrinal y por consiguiente una aportación a la doctrina del Derecho --- Constitucional y del derecho administrativo en relación al Municipio derivado del tratamiento que los doctrinistas le habían dado. En este sentido es importante para el presente -- trabajo, buscar una definición y un campo de ubicación a la -

vez, que de aplicación de " las bases normativas."

Por bases normativas municipales definiríamos como el -- conjunto de preceptos constitucionales, leyes federales y locales que otorgan facultades legales a los municipios para -- concurrir por si mismos o con los demás niveles de gobierno - en materias que son del interés público.

Al tratar de interpretar a " las bases normativas " que se encuentran en la fracción II del artículo 115, el Presidente de la Gran Comisión de la legislatura del Estado de Puebla, C. Jesús Morales flores, en discurso pronunciado ante el C. - Presidente de la República, dijo:

" Consideramos que la creación de un orden reglamentario municipal tiene que darse en consonancia con los principios - de constitucionalidad de la ley y es, en este sentido, que el legislador, con previsión, al aprobar las reformas, sujetó la facultad municipal para emitir sus reglamentos y disposicio-- nes administrativas a las bases normativas que expidan las le gislaturas locales."

En otra parte de su discurso apuntó: " En dichas bases, se establecerán los principios generales con arreglo a las -- cuales los ayuntamientos estarán en aptitud de ejercer su potestad reglamentaria. Pero en todo caso, los legisladores de los Estados estamos conscientes de que los lineamientos que - establezcan las legislaturas locales deben tener un carácter de generalidad tal que sirvan como marco de referencia para - la actividad reglamentaria municipal, pero que en ningún caso la restrinjan o la sustituyan en detrimento del régimen de au tonomía que la Constitución otorga al Municipio " "las bases normativas para la reglamentación municipal dispondrán que és ta última garantice la observancia de los principios genera--

les del orden jurídico, de manera que se mantenga a nivel nacional el grado de homogeneidad normativa que haga posible la convivencia de todos los ciudadanos mexicanos dentro de un régimen de seguridad jurídica que lejos de poner trabas a su libre comunicación, tránsito e interacción, las garanticen, al propio tiempo que a través del régimen de autonomía municipal, se genere una reglamentación que en forma específica se adapte a las circunstancias particulares y a las características propias de cada uno de los municipios, haciendo posible que - el orden jurídico se adapte a las necesidades de las diversas poblaciones que integran al pueblo mexicano, con su heterogénea riqueza, en una sola "confraternidad nacional."²⁰²

Siguiendo esta línea de interpretación, volvemos al antecedente que se haya en la comparecencia del Lic. Manuel Bartlett Díaz, como Secretario de Gobernación para informar a la Asamblea del Senado de la República sobre la iniciativa por el Presidente de la República, explicando sobre el segundo párrafo de la fracción II:

" La autonomía municipal es instancia de descentralización política, económica y administrativa, que guarda vínculo de Coordinación con el Estado, fundados en bases locales y en la Constitución Federal. Ese es el sentido del Federalismo - que permite la unidad en la diversidad. Así como la Federación estableció bases para delimitar las competencias, las legislaturas de los estados, en el marco de la ley fundamental establecen las bases que aseguren una auténtica autonomía Municipal."²⁰³

202.- Centro Nacional de Estudios Municipales No. 8. pp. 31, 32 y - 33. Temas de la Reunión Nacional de Reglamentación Municipal, 12 de mayo de 1986, Puebla, Puebla.

203.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Revista No. 3. México. 1985. p. 121.

" La adición responde a la necesidad de establecer un -- marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos, dado que en la práctica se dan diversas circunstancias: Estados que no establecen base de coherencia para la reglamentación municipal, y otros que determinan que la legislatura local deberá aprobar los bandos o reglamentos administrativos de los ayuntamientos, lo cual vulnera la autonomía municipal al restringir una facultad consustancial a su personalidad jurídica prevista en la Constitución Federal."²⁰⁴

Es conveniente detallar, que la facultad asignada al municipio por el texto de la iniciativa, se refiere a la expedición de bandos de policía y reglamentos administrativos, cabe subrayar que el reglamento en sentido estricto, es un cuerpo normativo expedido por la Autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley; es decir, presupone la preexistencia de una ley, la cual detalla y delimita. En el caso que nos ocupa, los reglamentos de los ayuntamientos no pormenorizan una ley, son reglamentos autónomos que norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal. Sin embargo, en razón de la necesaria regulación para la unidad de las entidades y el establecimiento de bases que asignen garantías mínimas, se preceptúa que una ley general local enmarque la expedición de los reglamentos municipales, cuestión que debe aclararse en relación a que en el renglón federal, las leyes generales otorgan facultades reglamentarias al municipio en la materia de concurrencia, tal es el caso de la ley general de asentamientos humanos, artículos 17 y 35 respectivamente. -- Por otra parte y en razón del presente trabajo, es nuestra --

convicción que el poder reglamentario municipal se encuentra ubicado en la siguiente jerarquía jurídica de bases normativas:

A.- EN EL ORDEN FEDERAL:

- I.- Marco Constitucional Federal.
- II.- Leyes Reglamentarias: La ley del artículo 130, por ejemplo.
- III.- Leyes Generales: La ley de salud, asentamientos humanos, etc.
- IV.- Leyes ordinarias: El Código Civil, la ley del Servicio Militar, etc.

B.- EN EL ORDEN ESTATAL:

- I.- Marco Constitucional Local.
- II.- Estatuto Municipal de Baja California.
- III.- Código Fiscal Municipal de Baja California.
- IV.- Ley de Hacienda Municipal de Baja California.
- V.- Ley del Catastro Inmobiliario Municipal de Baja California.
- VI.- Ley de Bienes Municipales de Baja California.
- VII.- Ley de las Relaciones Laborales entre los Municipios y sus Trabajadores.
- VIII.- Ley de Desarrollo Urbano Municipal.
- IX.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Municipales.
- X.- Leyes Ordinarias, Código Civil, Tránsito y Transportes; Juntas de mejoras, etc.

Los cinco primeros títulos, pertenecen a un paquete de anteproyectos de ley, elaborados por el Centro Estatal de Estudios Municipales y presentados al Ejecutivo Local para la adecuación de la Legislación local con la reforma municipal. En lo que respecta a la Constitución local, se trata de un proyecto de nuevo título sexto relativo a los Municipios que sus

tituya al muy remendado en vigor. El Estatuto Municipal sustituye a la ley orgánica municipal vigente y los títulos financieros incluyendo la ley de coordinación fiscal en vigor - obedecen a la necesidad de que los municipios cuenten con bases normativas de aplicación de su nuevo poder tributario. - Los demás hasta el noveno son modalidades a implementar, ya sea como documentos autónomos, o adecuaciones a la legislación que a nivel estatal existe , estableciendo capítulos específicos para que los municipios puedan tener las facultades de reglamentación y de participación que la Constitución y la Legislación Federal, y el nuevo Título Sexto Local les otorgan en dichas materias.

Como vemos, el multicitado párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 y el 2º artículo transitorio del decreto de dichas reformas a la Constitución Federal de 1983, - producen un efecto de cascada en la expedición o adecuación - de leyes tanto por el Congreso de la Unión como por las Legislaturas de los Estados a objeto de materializar y concretar - la Reforma Municipal y con ello mismo para que los ayuntamientos estén en condiciones legales de expedir su cuerpo reglamentario y ejercer su poder reglamentario municipal.

A la fecha de redactar el presente capítulo (Marzo de 1988) tenemos noticias que el Ejecutivo del Estado a enviado al Congreso Local las iniciativas de ley correspondientes a los cinco primeros títulos de que hacemos mención líneas -- arriba en los cuáles colaboramos en su formulación. Tal vez para cuando este trabajo sea presentado, ya estén en vigor -- las nuevas bases normativas municipales de Baja California. - Dado que sería inmenso el transcribir los contenidos de dichas bases, creemos que con la enunciación del proyecto sobre el nuevo título sexto de la Constitución Local se habrán de -

cumplir con los propósitos del presente capítulo, y para completar nuestro esfuerzo, ilustraremos en forma de esquema los demás.

V.1.- EL MARCO CONSTITUCIONAL LOCAL Y EL MUNICIPIO.

V.1.1.- Artículo 3º.- " La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el Municipio Libre."

V.1.2.- Artículo 28.- " La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

- I.- A los diputados;
- II.- Al Gobernador;
- III.- Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;
- IV.- A LOS AYUNTAMIENTOS.

Este artículo que consigna la facultad de iniciar leyes, la establece también para los ayuntamientos, dando pie para respaldar nuestra tesis sobre el poder Municipal que se extiende hasta la facultad de iniciar leyes, y aunque no está expresamente limitada como sucede con el poder judicial local, es de explorada materia que dicha facultad se debe circunscribir a iniciativas de ley que correspondan al ámbito municipal.

V.1.3.- Artículo 112.- " Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: Cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada --

por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados, se enviará ésta a los ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado -- por la Cámara de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría -- en favor de la adición o reforma, la -- misma se declarará parte de ésta Constitución.

Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el -- proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

Las adiciones o reformas hechas a la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos, que afecten a esta --- Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y promulgadas sin necesidad de algún trámite."

Como se colige de este artículo que informa el título décimo, capítulo I " De las Reformas a la Constitución, (local) sus párrafos primero y segundo confirman que los Ayuntamientos como órganos de gobierno municipal y de representación popular de las comunidades, integran con el Congreso del Estado, la soberanía local y forman juntos el poder constituyente permanente local.

V.1.4.- EL NUEVO TITULO SEXTO DE LA CONSTITUCION LOCAL, RELATIVO A LOS MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA.

V.1.4.1.- Justificación del Proyecto

Al hacer un análisis comparativo sobre las bases constitucionales del municipio, entre las establecidas en el artículo 115 Constitucional reformado y las contenidas por el Título Sexto de la Constitución local en vigor (aún a pesar de que ya se habían incorporado algunas de las reformas hasta 1984) nos encontramos lagunas, omisiones, supresiones o deformaciones en las siguientes materias del ámbito municipal:

- a).- Prever la sustitución de los miembros propietarios del ayuntamiento a través de los miembros suplentes. (laguna).
- b).- Prever la sustitución de ayuntamientos a través de celebración de nuevas elecciones (omisión).
- c).- Definir la competencia en los servicios públicos. Drenaje (omisión).
- d).- Definir la competencia municipal en la prestación de otros servicios públicos que determinen la legislatura (laguna).
- e).- Establecer una tipología municipal de acuerdo a las condiciones propias de cada municipio. (supresión).
- f).- Prever la asociación y coordinación mediante Convenio entre municipios para una eficaz prestación de servicios públicos (omisión).
- g).- Enunciar otros ingresos que la legislatura local debe establecer. (laguna).
- h).- Formular la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal (omisión).
- i).- Realicen la aprobación de la zonificación y los planes de desarrollo urbano. (omisión).

- j).- Administren la zonificación y los planes de desarrollo urbano (omisión).
- k).- Participen en la creación y administración de sus reservas territoriales. (Omisión).
- l).- Controlen y vigilen la utilización del suelo. (omisión).
- ll).- Intervengan en la regularización de la tenencia de la Tierra urbana. (omisión).
- m).- Otorguen licencias y permisos para las construcciones públicas y privadas. (omisión).
- n).- Participen en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. (omisión).
- ñ).- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. (omisión).
- o).- Intervengan en el ámbito de sus competencias, junto con los Estados y la Federación, en la planeación y regulación del desarrollo de los centros conurbados. --- (omisión).
- p).- Incorporar a los trabajadores del municipio al régimen laboral regulado por el artículo 123 Constitucional --- (laguna).
- q).- Facultad a los municipios para que convengan con el Estado en la asunción de funciones; servicios u obras públicas que la federación convenga con aquél. (omisión)
- r).- Dar un tratamiento de organismos a los Ayuntamientos. (Deformación).
- s).- Establecer Delegaciones municipales. (Deformación).
- t).- Facultar a la Contaduría Mayor de Hacienda, como dependencia del Congreso local, para revisar las cuentas de los Ayuntamientos. (Deformación).

Como se vé de esta prolífica cauda de omisiones y deformaciones técnicas en la materia municipal se urge para justificar la abrogación del título sexto actual y sustituirlo con uno que sea congruente y actual con la reforma municipal del artículo 115 Constitucional.

V.1.4.2.- Texto del Proyecto.

TITULO SEXTO
CAPITULO UNICO
DE LOS MUNICIPIOS

Artículo 76.- Conforme al artículo 30. de esta Constitución, la base de la división territorial y la organización política y administrativa del Estado, se integra por los municipios libres de Ensenada, Mexicali, Tecate y Tijuana. La Ley determinará su circunscripción territorial, tipo de división interna y las bases generales que deban de regirlos.

Artículo 77.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que durará en su cargo tres años iniciando su gestión el 1° de diciembre del año de su elección.

- I.- La integración, organización, atribuciones, facultades y obligaciones serán previstas por la Ley respectiva y su reglamentación.*
- II.- No habrá ninguna autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado.*
- III.- El Ejecutivo Federal o Estatal tendrán el -- mando de la fuerza pública en el Municipio -- donde residieren temporal o permanentemente.*

IV.- Los presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente y en forma directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. - Las personas que por elección directa, por nombramiento o designación de la Legislatura desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

V.- Para ser miembro de un Ayuntamiento, con la salvedad de que el Presidente Municipal debe tener 25 años cumplidos el día de la elección, se requiere:

a).- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos por nacimiento.

Aquellos ciudadanos candidatos a Municipales Proprietarios o Suplentes, cuyo nacimiento haya ocurrido en el extranjero, deberán acreditar su nacionalidad mexicana invariablemente con el Certificado que expida en su caso, la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal, fechado con anterioridad al día en que cumplan 21 años de edad.

b).- Tener arraigo o vecindad en el Municipio no menor de quince años inmediatos anteriores al día de la elección.

- El término de arraigo ó vecindad no se interrumpe cuando en el ejercicio de un servicio público ó un cargo de elección popular representando al Estado de Baja California o al Municipio, se deba de residir fuera del Territorio del Estado o municipio respectivo.
- c).- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de ningún culto.
 - d).- No tener empleo, cargo o comisión del Estado o del Gobierno Federal, con excepción de los docentes.
 - e).- Estar en pleno goce de sus derechos políticos.

Artículo 78.- Es facultad del Congreso la declaración de suspensión o desaparición de Ayuntamientos.

- I.- La Legislatura, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.
- II.- En caso de declararse la nulidad de elecciones municipales o la desaparición de un Ayuntamiento por las causas graves que la Ley determine, por renuncia o por falta absoluta de sus miembros, si conforme a la Ley o a la reglamentación municipal no procediere que entraren en funciones los suplentes; ni que se

celebraren nuevas elecciones, la Legislatura, a propuesta del Gobernador del Estado, designará entre los vecinos a los concejos Municipales que ejercerán provisional o sustitutamente las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, concluyendo los períodos respectivos.

Artículo 79.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

- I.- Los Municipios, por medio de sus Ayuntamientos, se darán la organización administrativa que las circunstancias y la capacidad técnico-económica se los permitan. En caso de insuficiencia, conveniencias y circunstancias especiales podrán asociarse o fusionarse temporal o permanentemente para atender las funciones o los servicios y obras propias de uno o de ambos.
- II.- La creación o supresión de municipios es facultad del Congreso del Estado; requiriéndose del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los diputados y el acuerdo de las tres cuartas partes de los Ayuntamientos de los de más municipios. La Ley reglamentará esta facultad.
- III.- Los Ayuntamientos en los términos de las Leyes respectivas y conforme a las bases normativas que expida la legislatura estarán facul tados para reglamentar y ejercer sobre las ma terias o servicios públicos que les correspon dan o cuando las leyes respectivas les atribu yan funciones a los municipios.

IV.- Los Municipios podrán convenir con el Estado o los demás Municipios para llevar a cabo --- obras o servicios públicos que les correspondan respectivamente.

Artículo 80.- La población municipal se conforma por las personas que transitoria o permanentemente residan en el territorio municipal. Tendrán las obligaciones y derechos que les otorgan la Constitu--- ción General de la República, esta Constitución, y las leyes que de ellas emanen y la propia re-- glamentación municipal.

Artículo 81.- Corresponde a los Municipios, por medio de sus Ayuntamientos:

- I.- Administrar, controlar y evaluar sus recur-- sos económicos, patrimoniales, materiales, hu-- manos, técnicos y financieros que la ley pre-- vea.
- II.- Otorgar seguridad, paz y tranquilidad a sus habitantes.
- III.- Administrar, atender, reglamentar y otorgar, con el concurso del Estado, cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes respecti-- vas, lo siguiente:
 - a).- Agua entubada para usos urbanos.
 - b).- Sistemas de alcantarillado de aguas ne-- gras o residuales.
 - c).- Sistemas de alcantarillado pluvial.
 - d).- Alumbrado público.
 - e).- Limpia, recolección de basura, tratamien-- to y depósito.
 - f).- Mercados populares y centrales de abasto

- g).- Panteón, velatorios, cortejos fúnebres, -- inhumaciones y exhumaciones.
- h).- Rastro; matanza, depósito, distribución -- y expendio de carnes para consumo humano.
- i).- Urbanización: Pavimentación de calles, -- banquetas, cordones; construcción, conservación y mejoras.
- j).- Asistencia social; recreación, deporte -- de aficionados y cultura.
- k).- Parques, glorietas y jardines.
- l).- Forestación urbana en vías públicas.
- ll).- Remozamiento y conservación de monumentos cívicos.
- m).- Conservación y mejoramiento de calles no pavimentadas.
- n).- Nomenclatura de los centros urbanos.
- ñ).- Seguridad y moral pública, tránsito y bomberos.
- o).- Actividades de socorro, primeros auxilios y salvamento.
- p).- El Catastro: Urbano y rústico.
- q).- Expedir licencias y permisos de construcción de edificaciones para la vivienda, industria y comercio.

Las leyes o reglamentos que se expidan para cada uno de estos servicios, determinarán la forma de otorgarse y regularán la relación entre los sujetos que los ejecuten y las personas usuarias o beneficiarias.

IV.- El fomento de las actividades productivas para su desarrollo integral, así como del empleo y la capacitación para el trabajo.

- V.- Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales tendrán facultades para intervenir o participar en:
- a).- Asistencia social, atención a la niñez, - juventud, senectud y la familia.
 - b).- Salud Pública.
 - c).- Servicio Militar Nacional.
 - d).- Emergencias y desastres.
 - e).- Educación, cultura, festividades y espectáculos públicos.
 - f).- Lotes baldíos, bienes mostrencos y propiedad inmobiliaria.
 - g).- Fomento turístico, servicios y promoción industrial.
 - h).- Comercio ambulante y semifijo.
 - i).- Expendio de bebidas con graduación alcohólica.
 - j).- Nomenclatura y alineamiento, en fraccionamientos urbanos.
 - k).- Actividades de socorro, primeros auxilios y salvamento a la población.
 - l).- Ecología, saneamiento y acciones contra - la contaminación ambiental.
 - ll).- Anuncios, publicidad y propaganda en vía pública y vehículos de pasajeros.
 - m).- Vigilancia, conservación y mejoras de edificios y monumentos públicos.
 - n).- Servicios y sistemas establecidos de seguridad y vigilancia a personas físicas o morales.
 - ñ).- Accesos y servidumbres públicas.
 - o).- Relaciones públicas con otras ciudades, - municipios o estados.

- p).- Desfiles, manifestaciones, actividades cívicas y mítines políticos.
- q).- Contra el ruido.
- r).- Transporte urbano; rutas y terminales.
- s).- Estacionamientos públicos.
- t).- Catastro: Urbano y rústico.

VI.- Los Municipios estarán facultados, en los términos de las Leyes Federales y Estatales respectivas, para:

- a).- Formular, aprobar y administrar su zonificación y planes de desarrollo.
- b).- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c).- Controlar y vigilar la utilización del suelo en su ámbito territorial.
- d).- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- e).- Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- f).- Participar en la creación y ejecución de las medidas necesarias para la ordenación de los asentamientos humanos.
- g).- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.
- h).- Participar en la creación y ejecución de las medidas necesarias sobre la dotación de infraestructura a los asentamientos humanos.
- i).- Reglamentar, conforme al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la planeación, regularización, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

j).- Reglamentar sobre fraccionamientos.

Artículo 82.- 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 la legislatura establezca a su favor, y en todo caso:

I.- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Congreso del Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras 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 la administración de alguna de esas contribuciones-

II.- Las participaciones federales y estatales, que serán cubiertas por la Federación y el Estado a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la Legislatura.

III.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo:

IV.- Las Leyes ordinarias locales no limitarán la facultad para establecer las contribuciones a que se refieren las fracciones I y III, ni concederán exenciones en relación con las mismas; no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, del Estado o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

V.- La Legislatura del Estado aprobará las Leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisará -- sus cuentas públicas. Los presupuestos de --- egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Artículo 83.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de Baja California y de éste con otro Estado, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

Artículo 84.- Conforme a la Legislación que se expida se introducirá el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Artículo 85.- Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las Leyes que expidan la Legislatura con base en lo dispuesto en el apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 86.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones que emanen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esta Constitución, de las Leyes Federales, locales y las reglamenta-

ciones Municipales.

II.- Velar por la conservación del orden en el Municipio, para lo cual tendrán su respectivo -- cuerpo de policía.

La seguridad pública de los Municipios tendrá el carácter de preventiva. Se separarán administrativamente los aspectos de policía, calificación de sanciones y ejecución de medidas correctivas.

III.- Cuidar de la eficacia de los servicios públicos de su competencia.

IV.- Remitir al Congreso para su revisión y aprobación sus proyectos de Ley de Ingresos anual, - las cuentas del ejercicio anterior, así como - las demás obligaciones que se establezcan en - la Ley.

La revisión de las cuentas anuales de los --- Ayuntamientos, será hecha por la Contaduría Mayor de Hacienda, que funcionará como dependencia del Congreso.

V.- Reunirse en sesión pública el día de su instalación y designar las comisiones que les co--- rrespondan a sus miembros, así como nombrar a los servidores públicos que la ley les determine.

Artículo 87.- Las responsabilidades en que incurran los miem-- bros de los Ayuntamientos o los servidores públicos municipales estarán sancionados por la propia ley y en todo caso los Ayuntamientos reglamenta-- rán las faltas administrativas que procedieren.

TRANSITORIOS

Primero.- Se deroga el título sexto de la Constitución Política del Estado de Baja California que se expidió con la propia Constitución por la I Legislatura del Estado en Agosto de 1953.

Segundo.- El presente ordenamiento entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el periódico órgano -- Oficial del Gobierno del Estado.

*Dado en el Palacio del Poder Legislativo de la XII Legislatura del Estado, en Mexicali capital del Estado de Baja California a los días del mes de
de mil novecientos ochenta y ocho.*

V.2.- EL ESTATUTO MUNICIPAL DE BAJA CALIFORNIA.

V.2.1.- Justificación del proyecto y su denominación.

Las múltiples lagunas, omisiones, supresiones o en su caso las deformaciones de fondo que en el título sexto de la --- Constitución local encontramos, se repitieron en la ley orgánica municipal, además de que las únicas modificaciones que se le hacían eran de carácter electoral, pues conforme crecía el número de munícipes, esto había que cambiarse en la ley. Normativo que fué expedido por la primera legislatura del Estado en 1953.

Por otra parte encontramos que dicha ley no guardaba un vínculo jurídico coherente con el título sexto; pues éste se dedica a los Ayuntamientos y la ley orgánica a los municipios.

También pudimos observar que la ley más parecía un reglamento

interior de dependencia que un marco facultativo de carácter general para todos los municipios. Con todo y las adiciones que se le hicieron en 1984 con motivo de la Reforma Municipal, éstas solo contribuyen a crear un mazacote legal.

En cuanto a la denominación consideramos: dejarle el mismo nombre, denominarle Código Municipal, como en algunos estados; o ponerle Estatuto Municipal.

Con base en la doctrina, una ley orgánica es aquella que se expide para regular el funcionamiento y la estructura organizacional de una entidad (singular) pública, sea como dependencia de algunos de los poderes o con vinculación descentralizada o desconcentrada y como el municipio en el contexto de la reforma municipal no puede clasificarse como organismo o dependencia de algunos de los poderes federales o estatales, debió de pensarse en otro tipo de ley; que además de ser general para todos los municipios (plural) de Baja California detallara el marco facultativo Constitucional Federal y Local relativo a los municipios. De esta manera encontramos que debería ser una ley reglamentaria del artículo tercero y del título sexto de la Constitución Local.

¿ Porqué Estatuto ? Si bien es cierto que dicho término se utiliza en la legislación civil y mercantil actual para denominar las bases normativas que las propias personas morales deben darse para regular sus actividades internas, debemos recordar que originalmente el término fue usado por los romanos para designar el conjunto de normas propias de una comunidad o región que había aceptado al Imperio Romano. En México en la época cardenista se utilizó para leyes con contenido social, por ejemplo el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del Estado de 1938.

En nuestra investigación encontramos los siguientes signi-
ficados de la palabra estatuto:

ESTATUTO.- Del Latín statum, de statuo, ere, establecer; o -
sea ordenar, mandar. Conjunto de normas legales -
que rigen el desenvolvimiento de instituciones pú-
blicas o servicios del Estado.²⁰⁵

Significado genérico: REGLA.

Acepciones: a).- Los estatutos de una compañía.

b).- Forense, disposición o regla le-
gal.

c).- Ley básica o Constitución de un -
Estado.

d).- LEY BASICA POR LA CUAL UN ESTADO
CONCEDE AUTONOMIA A UNA DE SUS RE-
GIONES.

e).- Estatuto real, ley fundamental --
del Estado Español que rigió de --
1834 a 1836.²⁰⁶

En cuanto a su relación semántica con la palabra LEY, en-
contramos:

Ley.- F. latín lex, de ligare, ligar. Regla obligatoria o -
necesaria.

Sinónimos: Carta, código, constitución, decisión, decre-
to, edicto, ordenanza, canon, ESTATUTO, norma,
prescripción, reglamento.²⁰⁷

205.- Diccionario de Derecho Privado Tomo I p. 1883.

206.- García-Pelayo y Gross Ramón. Pequeño Larousse ilustrado. Dic-
cionario. p. 438.

207.- Idem. p. 883.

Abundando en la utilización del término estatuto encontramos en la obra de Gabino Fraga, " La relajación entre la organización central y el municipio no son ya sujetos a los anteriores prefectos políticos sino los que ejercen el poder legislativo local que fija el ESTATUTO DE LAS MUNICIPALIDADES determinando su organización y su funcionamiento además de señalar las contribuciones que el 115 Constitucional contempla y que forman la hacienda de los municipios." ²⁰⁸

Miguel de la Madrid afirma, " La Constitución Federal Mexicana en su doble aspecto de ley fundamental de la Federación y de ESTATUTO NACIONAL COMUN a los estados que la integran, -- contiene varios preceptos que manifiestan la identidad de --- principios políticos y administrativos." ²⁰⁹

Hans Kelsen al tratar el tema de la Descentralización por autonomía local, sostiene que, " La llamada autonomía local es una combinación directa y deliberada de las ideas de descentralización y democracia. Los órganos creadores de normas locales son este caso electos por aquellos para quienes tales normas son válidas. Un ejemplo de unidad local autónoma la encontramos en el MUNICIPIO y en el ALCALDE. Se trata de un autogobierno local descentralizado y se refiere solamente a ciertas materias de interés local. Las normas expedidas por los órganos autónomos son definitivas e independientes, pero estos ESTATUTOS tienen que permanecer dentro del marco de los centrales expedidos por el órgano legislativo." ²¹⁰

Como se vé, existen suficientes razones para denominar ES

208.- Op. Cit. p. 209.

209.- Op. Cit. p. 152.

210.- Op. Cit. p. 374

TATUTO a la Ley reglamentaria del título sexto de la Constitución local, que contempla los diversos aspectos: político, de organización de gobierno y de funcionamiento de las municipalidades de Baja California, y aunque el Congreso Local, según el artículo 27, Fracción I de la Constitución del Estado, solo puede legislar LEYES Y DECRETOS, encontramos que ha expedido los CODIGOS civil, penal, fiscal y procedimentales, de lo que inferimos que se trata de leyes con denominación especial por tratarse de materias conjunto. De esa manera podría dársele el mismo tratamiento a la ley general municipal, puesto que el término ESTATUTO se referiría a un aspecto de nomenclatura, como el de los códigos, para compilar, su contenido como reza el primer artículo del proyecto; " El presente estatuto se integra por una serie de disposiciones que tienen por objeto normar y regular a los Municipios del Estado de Baja California; su régimen administrativo gubernamental en su carácter general; establecer las bases generales y fijar los lineamientos sobre atribuciones, facultades, obligaciones y funciones de órganos y titulares de la administración municipal; sus relaciones con los Gobiernos Federal y Estatal; sus servidores públicos y las comunidades que los conforman."

En la formulación del proyecto del estatuto se utilizó la metodología del Código Civil de Baja California y la técnica legal de leyes marco para la reforma municipal, que obre con el artículo 115 Constitucional, como el catálogo mínimo básico de facultades y obligaciones municipales y que precise más el marco local constitucional del proyecto del título sexto.

V.2.2.- Esquema del Proyecto ESTATUTO MUNICIPAL DE BAJA CALIFORNIA.

ESTATUTO MUNICIPAL DE BAJA CALIFORNIA

Ley reglamentaria del artículo tercero y del
Título Sexto de la Constitución Política del
Estado Libre y Soberano de Baja California.

CONTENIDO

TITULOS Y CAPITULOS	MATERIA	ARTICULOS
TITULO PRIMERO.- DISPOSICIONES GENERALES.		
CAPITULO UNICO.- DE LAS DISPOSICIONES GENERALES. Del 1° al 10		
TITULO SEGUNDO.- EL MUNICIPIO LIBRE.		
Capítulo I.- De la Naturaleza y fines del Municipio.		Del 11 al 14.
Capítulo II.- De la División Territorial de los Municipios.		Del 15 al 18.
Capítulo III.- De la División Municipal Interna.		Del 19 - al 20.
Capítulo IV.- De la Creación, Supresión y Fusión de Municipios.		Del 21 al 26.
Capítulo V.- De la Población Municipal.		Del 26 al 31.
Capítulo VI.- De las Atribuciones de los Municipios.		Del 32 al 34.
TITULO TERCERO.- EL REGIMEN MUNICIPAL		
Capítulo I.- De los Ayuntamientos. Facultades y Obligaciones.		Del 35 al 37.
Capítulo II.- De las Prohibiciones a los Ayuntamientos.		Del 38 al 39.
Capítulo III.- De la Integración de los Ayuntamientos.		Del 40 al 50.

TITULOS Y CAPITULOS	MATERIA	ARTICULOS
Capítulo IV.- De los Requisitos para la Elección o Designación de los Munícipes.		Del 51 al 54.
Capítulo V.- De la no Reelección de Munícipes.		Del 55 al 58.
Capítulo VI.- De las Prevenciones sobre la falta de Ayuntamientos.		Del 59 al 68.
 TITULO CUARTO.- EL REGIMEN ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.		
Capítulo I.- De las Disposiciones Normativas.		Del 69 al 73.
Capítulo II.- De las Autoridades Municipales.		Del 74 al 89.
Capítulo III.- De la Organización Administrativa.		Del 90 al 93.
Capítulo IV.- De los Servicios Públicos Municipales.		Del 94 al 98.
Capítulo V.- De la Obra Pública Municipal.		Del 99 al 104.
Capítulo VI.- De las Concesiones Municipales y la Municipalización de Servicios.		Del 105 al 108.
Capítulo VII.- De los Organismos Municipales.		Del 109 al 112.
Capítulo VIII.- De los Organismos de Apoyo Municipal.		Del 113 al 118.
Capítulo IX.- De los Actos Administrativos; medios de apremio, sanciones, recursos impugnativos; órganos ejecutores.		Del 119 al 135.
Capítulo X.- Del sistema de estímulos, premios y reconocimientos.		136.
 TITULO QUINTO.- LA SEGURIDAD PUBLICA MUNICIPAL.		
Capítulo Unico.- De la Seguridad Pública Municipal.		Del 137 al 140.

TITULOS Y CAPITULOS	MATERIA	ARTICULOS
TITULO SEXTO.- LA HACIENDA Y EL PATRIMONIO MUNICIPAL.		
Capítulo I.- De la Hacienda Municipal.		Del 141 al 144.
Capítulo II.- Del Patrimonio Municipal.		Del 145 al 150.
TITULO SEPTIMO.- LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO.		
Capítulo I.- De los Planes de Desarrollo.		Del 151 al 153.
Capítulo II.- De los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.		Del 154 al 156.
TITULO OCTAVO.- LAS RELACIONES LABORALES DE LOS MUNICIPIOS CON SUS SERVIDORES PUBLICOS.		
Capítulo I.- De los Servidores Públicos Municipales.		Del 157 al 166.
Capítulo II.- De las Sanciones Administrativas.		Del 167 al 168.
Capítulo III.- De la Seguridad Social y el Bienestar de los Trabajadores Municipales.		169.
Capítulo IV.- De los Sistemas de Promociones, Estímulos y Recompensas.		Del 170 al 171.
TITULO NOVENO.- LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.		
Capítulo I.- De las Responsabilidades.		Del 172 al 174.
Capítulo II.- De la Declaración de Situación Patrimonial.		del 175 al 177.
TITULO DECIMO.- DISPOSICIONES FINALES.		
Capítulo Unico.- De las Disposiciones Finales.		Del 178 al 182.
TRANSITORIOS. CINCO ARTICULOS.		

V.3.- EL CODIGO FISCAL MUNICIPAL.

V.3.1.- Justificación del Proyecto.

A objeto de fundamentar la competencia tributaria municipal que implica las facultades de recaudación y de fiscalización de sus ingresos de ley de los municipios de Baja California, materias que están dispersas en varias leyes fiscales las cuales deben adecuarse a la reforma municipal, se formularon proyectos de legislación fiscal municipal, en los que se encuentra el Código Fiscal Municipal cuya inexistencia dejaba un hueco legal a las actuaciones de los Ayuntamientos como autoridades fiscales. El proyecto que se comenta tuvo su origen en la consulta popular para la reglamentación municipal, siendo sus creadores la administración financiera del XI Ayuntamiento de Mexicali; documento que además mereció el análisis de una comisión integrada por la Secretaría de Finanzas del Estado, la Dirección Jurídica del Ejecutivo, la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local y personal del Centro Estatal de Estudios Municipales.

El texto del artículo 1º del Código Fiscal Municipal es por sí mismo declarativo de su objeto, " las disposiciones de este Código regulan la actividad financiera de los Municipios del Estado y las relaciones jurídicas que se producen, transmiten, modifican o extinguen por aplicación de este Código y de las demás leyes Fiscales."

Su estructura contiene los elementos y principios del derecho fiscal mexicano y está ordenado, aunque en forma más concisa, como el Código Fiscal de la Federación, en esta materia, el Municipio y sus Ayuntamientos estarán más actualizados que la administración fiscal estatal.

TITULOS Y CAPITULOS	MATERIA	ARTICULOS
---------------------	---------	-----------

Capítulo V.- De los Trámites Administrativos. Del 126 al 139.

Capítulo VI.- Del Recurso Administrativo de Inconformidad. Del 140 al 143.

Capítulo VII.- Del Procedimiento Administrativo de Ejecución. Del 144 al 173.

Capítulo VIII.- De las Tercerías. Del 174 al 180.

Capítulo IX.- De los Remates. Del 181 al 209.

TITULO QUINTO.- DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO.

Capítulo I.- De las Disposiciones Generales. Del 210 al -- 222.

Capítulo II.- De la Demanda. Del 223 al 226.

Capítulo III.- De la Contestación. Del 227 al 231.

Capítulo IV.- Del Trámite y Resolución. Del 232 al 239.

Capítulo V.- Del Recurso de Reclamación. Del 240 al 244.

TRANSITORIOS.- UNICO.

V.4.- LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL.

V.4.1.- Justificación del Proyecto.

La ley aún vigente data de 1953 y es una mixtura de Código Fiscal y ley de ingresos municipal, y a pesar de haber sido re-dactada con buena técnica, su contenido se obsoletó no solo -- por que el Estado absorbió algunos de los ingresos municipales, sino porque además nadie se ocupó de incorporarle las nuevas - contribuciones que la reforma municipal otorgó a partir de --- 1983 a todos los municipios del país.

Con motivo de la consulta popular que el Gobierno del Estado llevó a cabo en 1985 para formular los proyectos de ley y - reglamentación municipal que estuvieran acordes con la actualidad, la realidad Baja Californiana y las modificaciones al artículo 115 Constitucional, en el ámbito económico de los municipios, la opinión pública emitió diversas ponencias y entre -- ellas, un anteproyecto de ley de hacienda municipal propuesto, también al igual que el código fiscal municipal, por la admi-- nistración del XI Ayuntamiento de Mexicali encabezado por el - Sr. Francisco Santana Peralta y el Lic. y C.P. Enrique Almaraz Tamayo, Presidente Municipal y Director de Finanzas respectivamente, documento que mereció la consideración y aprobación de los representantes de los demás ayuntamientos y que el Centro Estatal de Estudios Municipales acogió para que sirviera de base al proyecto que se presentó al Ejecutivo Estatal con el propósito de que los Ayuntamientos tuvieran actualizada su legis- lación fiscal.

V.4.2.- Esquema del Proyecto de la Nueva Ley de Hacienda Muni- cipal de Baja California.

CONTENIDO

TITULOS Y CAPITULOS	MATERIA	ARTICULOS
CAPITULO UNICO.- DE LAS DISPOSICIONES GENERALES,		Del 1° al 4°
LIBRO PRIMERO.- DE LOS INGRESOS ORDINARIOS.		
TITULO PRIMERO.- DE LOS IMPUESTOS.		
Capítulo I.- Del Impuesto Predial.		Del 5° al 25.
Capítulo II.- Del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y Transmisión de dominio.		Del 26 al 40.

TITULOS Y CAPITULOS	MATERIA	ARTICULOS
Capítulo III.-	Del Impuesto sobre Fraccionamiento o Fusión de Bienes Inmuebles.	Del 41 al 46.
Capítulo IV.-	Del Impuesto sobre Honorarios por Servicios de Libre Profesión.	Del 47 al 56.
Capítulo V.-	Del Impuesto sobre Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos.	Del 57 al 63.
Capítulo VI.-	Del Impuesto Adicional para el Fomento Deportivo.	Del 64 al 67.
Capítulo VII.-	Del Impuesto Adicional para Turismo, Convenciones y Fomento Industrial.	Del 68 al 72.
Capítulo VIII.-	Del Impuesto para el Mantenimiento y Conservación de Vías Públicas.	Del 73 al 76.
TITULO SEGUNDO.- DE LOS DERECHOS.		
Capítulo Unico.-	De los Derechos.	Del 77 al 80.
TITULO TERCERO.- DE LOS PRODUCTOS.		
Capítulo Unico.-	De los Productos.	Del 81 al 86.
TITULO CUARTO.- DE LOS APROVECHAMIENTOS.		
Capítulo Unico.-	De los Aprovechamientos.	Artículo 87.
TITULO QUINTO.- DE LAS PARTICIPACIONES.		
Capítulo Unico.-	De las Participaciones.	Artículo 88.
TITULO SEXTO.- DE LAS CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.		
Capítulo Unico.-	De las Contribuciones de Mejoras.	Artículo 89.
LIBRO SEGUNDO.- DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS.		
TITULO SEPTIMO.- DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS.		

TITULOS Y CAPITULOS	MATERIA	ARTICULOS
---------------------	---------	-----------

Capítulo Unico.- De los Ingresos Extraordinarios.		Artículo 90.
---	--	--------------

TRANSITORIOS.- TRES ARTICULOS.

V.5.- LA LEY DE CATASTRO MUNICIPAL.

V.5.1.- Justificación del Proyecto.

La legislación catastral no ha sido muy afortunada en nuestra entidad federativa, pues además de la de 1954, se expidieron otras leyes en 1974 y 1981, esta última de triste recuerdo para la labor legislativa del Congreso del Estado, que paralelamente expidió las tablas de valores y que por su rigor nunca fueron aplicadas, a pesar de que legalmente fueron promulgadas y publicadas en marzo de 1981 en el periódico oficial, órgano del Gobierno del Estado.

La materia del Catastro es una cuestión difícil y delicada y hay quienes opinan que no debería de ser transferida a los municipios, sin embargo creemos que las funciones recaudatorias de los nuevos ingresos municipales, sobre todo el predial, que darían incompletas sino se tiene el catastro como la institución auxiliar directa en la valuación y el registro de los bienes inmuebles que se encuentran ubicados en el municipio de -- que se trate.

Catastro, según Royo Villanova, " Es la estadística gráfica de la propiedad y de la riqueza inmueble mediante la cual se obtiene el conocimiento real del territorio de un país para los distintos efectos civiles, fiscales, económicos y adminis-

trativos."²¹¹

En la anterior definición encontramos algunas de las funciones que el catastro lleva a cabo y que bien sirven de base a otras que el Estado o la Federación llevan a cabo, como el Registro Público de la Propiedad o la Estadística y los Censos.

El Centro de Estudios Municipales elaboró un proyecto de ley de Catastro Municipal que sirvió de base a la iniciativa que en definitiva el Ejecutivo local envió a la Legislatura, creemos de justicia, ilustrar dicho proyecto, porque además la nueva ley no modifica en lo esencial al proyecto del Centro, sino que deja la casuística para que los Ayuntamientos la reglamenten.

La importancia de esta transferencia de facultades en materia de Catastro cuya función correspondía al Estado y ahora en manos de los Ayuntamientos de los Municipios de Baja California tiene su base en el artículo 7º, fracción I inciso a), de la Nueva Ley de Hacienda Municipal que al texto dice:

Artículo 7º.- La base del impuesto (predial) es la siguiente:

I.- Tratándose de predios urbanos o rústicos, el mayor de los siguientes:

a).- El valor catastral.

b).- El valor de la operación de transmisión - dominio o posesión, si es posterior al señalamiento del valor catastral;

c).- En ausencia del valor catastral, el valor de avalúo que al efecto ordene el órgano -

hacendario municipal respectivo;
d).- El valor declarado por el contribuyente.

V.5.2.- Esquema del Proyecto de Ley de Catastro Municipal de -
Baja California.

CONTENIDO

CAPITULOS	MATERIA	ARTICULOS
Capítulo I.-	Del Catastro.	Del 1° al 3°.
Capítulo II.-	De las Autoridades.	Del 4° al 6°.
Capítulo III.-	De las Comisiones Técnicas Municipales del Catastro.	Del 7° al 12.
Capítulo IV.-	De las Operaciones Catastrales.	Del 13 al - 27.
Capítulo V.-	De las Definiciones.	Del 23 al 33.
Capítulo VI.-	De los Fraccionamientos.	Del 34 al 40.
Capítulo VII.-	De la Valuación.	Del 41 al 56.
Capítulo VIII.-	De las Disposiciones Generales.	
	Sección Primera.- De las Manifestaciones, Avisos y Modi- ficaciones.	Del 57 al 67.
	Sección Segunda.- De los Valuadores.	Del 68.
	Sección Tercera.- Del Recurso Administrativo.	Del 69 - al 70.

TRANSITORIOS.- CUATRO ARTICULOS.

CAPITULO SEXTO
DE LAS CONCLUSIONES

CAPITULO VI

DE LAS CONCLUSIONES

VI.1.- DE LAS CONCLUSIONES AL CAPITULO PRIMERO.

PRIMERA.- La evolución histórica-legal del Municipio en general y del municipio mexicano en particular ha tenido su cuna en el sedentarismo del hombre a cuya fronda florecieron tres valores universales humanos: La familia, la comunidad y la cultura.

En el Municipio encontramos el crisol y desarrollo de dichos valores, pues la familia es el microcosmos de la convivencia y las relaciones sociales fraternales entre sus miembros; solo posibles gracias a las reglas fijadas por el pater-familiae, o el cabeza de tronco familiar que constituye la iniciación de la -institucionalización de la autoridad, reglas y autoridad son parte de la cultura cuyo objeto es lograr en la organización con orden, el desarrollo del ár--bol familiar;

SEGUNDA.- El proceso de extensión de las relaciones entre grupos familiares dá como resultado a la comunidad, cuya suficiencia y autosuficiencia propende a crear lo que en Roma y Grecia habrá de denominárseles Ciuda--des-Estados. La separación entre servicios domésticos a la comunidad y servicios de protección, defensa, producción y comercio o abasto y relaciones con el exterior o con otras ciudades, dará origen a esferas de gobierno en el que en las primeras encontraremos el gérmen del Municipio en las segundas el del -Estado. Se pudiera sostener que en esta etapa de --

evolución del hombre y sus relaciones en comunidad - se produce el fenómeno de la abiogénesis entre el Estado y el Municipio.

TERCERA.- El grado de importancia de las instituciones políticas varía según los hombres y sus épocas y va de --- acuerdo a los intereses político-económicos de los - vencedores que en esa época ostentan el poder.

En este sentido, el municipio, como gobierno de la comunidad autosuficiente, fué necesario para la ex--pansión de los Imperios Occidentales, Grecia y Roma sustituyeron al Estado-ciudad, pero dejaron al Municipio en las regiones que avasallaron; eso le fué -- conformando como una institución de valor universal, cualesquiera que fuere el signo imperialista, porque surgía como una necesidad de la convivencia y de las relaciones permanentes que se dan en una comunidad. Fenómeno en el que se contempla el relajamiento del vínculo gubernamental central con los aspectos de gobierno doméstico, dando origen a la institución político-administrativa que conocemos como la autonomía local. Nace así y se consolida además, la democra--cia pura, pues se deja en libertad política a los habitantes de los municipios que elijan en forma directa a sus gobernantes locales.

CUARTA.- Sobre la base de que ningún poder político, es legitimo sino está respaldado en su mandato por un orden jurídico, debemos de asentar que toda la organización de las relaciones sociales en los municipios incipientes estaba dada, como hasta ahora, en bases - generales dictadas por el poder central del Estado y facultades expresas para dictar leyes en los aspectos

domésticos de la comunidad.

QUINTA.- Sin embargo, el municipio, como lo hemos expresado - en renglones anteriores no ha sido el mismo, pues re tomando la expresión de que la institución cambia -- cuando cambia el interés del hombre, la institución Municipal a dado tumbos en la parte histórica de todos los pueblos, cuya etapa pudiera calificarse de medioeval. Su marchitez tiene relación con los cambios de tipo de gobierno y con ello marchitando también la libertad política de las ciudades y la democracia; además de tirar al cesto de la basura, todo su edificio legal, construido lenta y cuidadosamente como fruto del propio desenvolvimiento del ciudadano en comunidad. Esto no significa su desaparición, si no solo el menoscabo de su grado evolutivo, por eso el municipio en épocas aciagas se convierte en una - instancia administrativa del poder central, ante la imposibilidad que éste tiene para atender las necesidades colectivas de la comunidad, de ahí su valor -- universal, pero también el opacamiento temporal de - su poder municipal.

SEXTA.- Las mismas vicisitudes que ha pasado el Municipio - en otras regiones del mundo y en otras épocas, las - ha pasado en su evolución el municipio mexicano. A - veces entendido, otras omitido, otras deformado, --- otras veces reivindicado, confirmado o ratificado -- por tipos de gobiernos y regímenes jurídicos distintos que enmarcan nuestras grandes etapas de la vida nacional convirtiéndose en episodios azarosos para - la institución Municipal, cuya imagen actual reivindicada se debe a la Revolución Mexicana, que lo hizo uno de sus postulados y lo consagró Constitucional--

mente al lado de la Federación y las entidades federativas como nivel de gobierno y forma interna de organización política y administrativa de los Estados.

VI.2.- DE LAS CONCLUSIONES AL CAPITULO SEGUNDO.

PRIMERA.- En el derecho no se puede elaborar doctrina sin -- partir de la fenomenología jurídica en vigor, y ésta solo es posible en la medida que los valores políticos permanezcan en vigencia, si la política cambia, cambiará el derecho y con ello habrá una nueva interpretación de los juristas para bordar avances o retrocesos en la doctrina de lo jurídico. Esto -- se hace extensivo a las instituciones sociales que el derecho a reconocido como categorías jurídicas y elementos integrales al Estado y tipo de gobierno -- que son vigentes en concordancia al marco jurídico que legitima el poder político del momento.

SEGUNDA.- El municipio mexicano actual es producto de un movimiento social-político que lo hizo postulado y objetivo, la expresión " Municipio Libre " se convirtió en una aspiración política, que al triunfo de -- la Revolución Mexicana, los grupos vencedores lo situaron junto a otras reivindicaciones de tipo social en la norma fundamental del país, la Constitución Política de la República.

TERCERA.- En el contexto anterior la orientación de la política es actividad que crea, desenvuelve, ejerce y -- procura mantener el poder, cuya encomienda busca la cohesión del grupo social mediante el derecho; la --

Constitución legitima al Municipio como elemento Morfológico del Estado Mexicano y lo convierte en primer nivel de gobierno al asignarle competencias coextensas frente a los otros dos niveles representados por el gobierno federal y los gobiernos locales, todo esto mirado bajo el aspecto de la unidad política de mayor jerarquía que constituye el Estado. En este sentido aparece un federalismo sui-géneris, --- pues las partes-miembros de la federación, admiten vía el pacto federal, que desde la Constitución Federal se le dé un lugar al Municipio como poder público, cuya unidad política, jurídica y administrativa le hace adquirir las notas de autonomía en esas materias.

CUARTA.- La Constitución Mexicana debe significarse por ser - el principio del devenir dinámico de la Unidad política y del fenómeno de la continuamente renovada formación y erección de esta Unidad, pues en ella misma se reconoce la potestad suprema del pueblo para re--formarla y darse el tipo de gobierno que más le acomode. Frente a la voluntad general se encuentran -- los principios y las formas que por esa misma voluntad se han institucionalizado desde la Constitución para conformar la estructura orgánica y el marco jurídico en el que se desenvuelven las relaciones entre individuos y de éstos con los poderes públicos. El municipio de esa manera entra por la puerta grande, para institucionalizarse y convertirse en una mate--ria del orden Constitucional.

QUINTA.- Si entendemos al Derecho como medio de realización - normativa de la capacidad autodeterminativa del Estado y de éste a través de las formas interiores de go

bierno; el Municipio es un elemento del Estado que - convertido en forma de gobierno interior logra realizar esa capacidad autodeterminativa del Estado como parte del mismo y por lo tanto, le es necesario contar con un marco jurídico que le otorgue la parte de esa competencia del Estado.

SEXTA.- Cuando se habla de soberanía del Estado, debe hablarse que existe soberanía del Municipio, pues no separamos al municipio del Estado, como si se tratara de dos cuerpos distintos y si uno como parte del otro, de esa manera la soberanía llega a ser única e indivisible pero delegable en grado de ejercicio por los poderes públicos y en el concepto contemporaneo de la soberanía, defendido por los pluralistas; por las personas de derecho que existan y respecto de su potestad que le ley les ha otorgado para regular su -- sistema interno, ejemplo, las personas morales privadas, a las que la ley les otorga personalidad jurídica y bases generales para que ellas mismas se organizan a su interior, creando sus propios estatutos; - allí se está ante un caso de soberanía contemporanea.

El Municipio es soberano en la medida que comparte con el Estado el grado de poder que la Constitución y las leyes le otorguen. Los aspectos de autonomía son de carácter administrativo y se utiliza para conzeptualizar el régimen legal propio que se les otorga para su operación a ciertos entes que atienden -- funciones de carácter público; ejemplo, la U.A.B.C.

Antes de la reforma municipal de 1983 y desde luego antes de la Constitución de 1917 el municipio mexicano debió corresponder al tipo de organismos que hemos descrito, pero cuando en la doctrina clásica -

del derecho administrativo se habla de un tipo de -- descentralización por región de los Servicios Públicos que debía otorgar el Estado y cuyas funciones de legaba en los Municipios, pienso que se seguía el mo delo francés de la comuna. Como que el municipio ac tuaba de encargado de ciertas obligaciones que el Es tado era titular. Creemos que la base de la descen- tralización de funciones está en un centro que reci- be el nombre de poder, en este sentido, el municipio no recibe delegación alguna de ningún poder, sino -- que la Constitución le asigna sus propias competen- cias y por ello lo constituye en otro poder.

SEPTIMA.- El Estado reconocido como unidad jurídica política y autodeterminativa de un pueblo se identifica con - un orden jurídico que se materializa a través de sus unidades de gobierno, el Municipio como unidad de go bierno, es instrumento de aquel y una necesidad para cumplir con fines colectivos que el estado se ha im- puesto.

OCTAVA.- La frase contemporanea " nosotros somos el Estado " abarca al Municipio en el que se conciben los tres - elementos esenciales de aquél, como son territorio, población y gobierno, este último de origen popular y elección directa. El estado en este sentido no se considera ya como el grado absolutamente supremo, si no solo el grado relativamente elevado del orden ju- rídico y entre éste y las comunidades locales autode- terminativas llamados Municipios no existen más que grados de significación cuantitativa en cuanto al po der que ejercen.

NOVENA.- Analizadas las diversas posiciones doctrinales y el

marco jurídico vigente en relación al Municipio y és te con el Estado debemos de concluir que en la medida que el grado de evolución del Estado avance hacia un Estado democrático de formas plurales y de derecho social, el municipio crecerá en su poder político y régimen jurídico en proporción a la entidad miembro de la Federación y al propio Estado; en este sen tido el orden jurídico estará ilustrado por círculos concéntricos en el que el mayor estará representado por la esfera del Estado y el menor el de los indivi duos.

DECIMA.- En el Municipio habrá que reconocerse la célula básica política jurídica y administrativa del Estado, -- por que en ella opera todo un complejo microcosmos -- en el que se verifican todas las funciones vitales -- del cuerpo nacional, que aparece como asociación de asociaciones locales.

UNDECIMA.- La consideración del Municipio a reconocerle, doctrinal y jurídicamente hablando, como un nivel de go bierno, más que como organismo público, equivale a -- reconocer su naturaleza autónoma e independiente como poder Municipal, la cual en sus relaciones con -- los otros niveles obedecen a la necesidad de coordinación sobre bases de respeto, e igualdad.

DUODECIMA.- El Municipio hoy debe considerarse como un elemen to de la morfología política, jurídica y administrativa del Estado Mexicano en cuanto que se estima necesario para alcanzar el pleno desarrollo de la na- ción desde la base de la comunidad misma y por cuanto asume dos roles básicos en la vida estatal que --

son:

Primero: Servir de base de la división política, territorial y administrativa de las entidades federativas, y

Segundo: Como expresión política de la autodeterminación de las comunidades locales, cuyas bases jurídicas le configuran como un nivel de gobierno y un poder municipal.

VI.3.- DE LAS CONCLUSIONES AL CAPITULO TERCERO.

PRIMERA.- El triunfo de la Revolución Mexicana fue legitimado y legalizado con la promulgación de una nueva Constitución, en cuyo cuerpo albergaron los postulados y las reivindicaciones de la lucha social armada del pueblo contra la opresión porfirista. De esa manera en la carta magna quedaron inscritos las aspiraciones mayoritarias de los mexicanos, para bosquejar el proyecto de la nación del siglo XX.

Las cuatro columnas en que se sustenta la vigencia y justificación de la revolución mexicana y su nuevo orden jurídico están contenidas en los artículos 3º, 27, 115 y 123 cuyos preceptos la conceptúan como la Constitución social más avanzada de su tiempo.

SEGUNDA.- En el sentido de orientación que sustenta el marco de las reivindicaciones políticas y sociales de los preceptos anteriores, la Constitución sigue siendo un programa por cumplir, que merece revigorizarse y actualizarse para cumplir con sus propósitos; por ello se justifican sus adecuaciones y cambios de carácter formal sin que cambien sus principios.

TERCERA.- El Municipio, como postulada de la revolución mexicana e institución necesaria al desarrollo político y social de la comunidad nacional ha sufrido cambios en su precepto original de 1917. Dichos cambios no han sido del todo benéficos y atinados, muy a pesar de que se ha encontrado la voluntad política de los gobernantes post-revolucionarios como lo demuestra, por citar un ejemplo claro, la declaración del entonces Presidente de la República Don Adolfo Ruíz Cortines, quien en Mexicali, B.C., el 1° de Diciembre de 1953 afirmó: " Deseamos que la base de la vida política nacional constituida por el municipio sea en -- verdad libre, digna y progresista como la ideó y la establece nuestra carta magna, sin las herencias y -- los perjuicios de la época anterior a la revolución, volvemos a declarar categóricamente, que lograremos que nuestra más cara institución político social fortalezca su autonomía, a fin de que los derechos ciudadanos se ejerciten cada vez más y mejor, desde el crecimiento social que es el municipio."²¹²

CUARTA.- Sin lugar a dudas, la reforma que afirma, confirma y consolida el poder Municipal es la emprendida por Miguel de la Madrid Hurtado, quien toca los aspectos -- político, económico, legal y administrativo del municipio para darle estatura de nivel de gobierno y vigorizar su autonomía local.

QUINTA.- Con el establecimiento de facultades a los Ayunta--- mientos para expedir sus reglamentos se concreta ---

el poder reglamentario municipal, cuyo proceso de expedición les hace crear una legislación comunal.

El reglamento municipal es formal y materialmente legislativo porque reviste la formalidad del procedimiento requerida para su creación y expedición por parte de un cuerpo autónomo en sus deliberaciones como lo es el Ayuntamiento, y por otra parte el contenido y alcances de carácter material en cuanto a su aplicación de observancia general le dan la dimensión, dentro de su circunscripción territorial del municipio, como la que tiene cualquier ley expedida por el Congreso local o federal, con ello obtiene las notas de validez espacial y temporal que la ley exige. Su jerarquización subordinada a la ley obedece a los principios generales establecidos por los artículos 133 y la fracción II del 115 Constitucionales.

Los reglamentos, bandos y demás disposiciones de carácter general que expidan los Ayuntamientos en el marco de las bases normativas a nivel federal y local crean un Derecho Municipal que podrá contener: Derecho facultativo federal o estatal; Derecho interno y de organización; Derecho punitivo; Derecho circunstancial; Derecho de bienestar público (servicios).

Con base en lo anterior los Ayuntamientos pueden expedir en forma casuística o por materia, los siguientes instrumentos legales: Bandos, Ordenanzas, Reglamentos, Normas, Disposiciones, Acuerdos, Circulares, Manuales, Bases Técnicas, Tablas, Tabuladores, Tarifas, Instructivos, etc.

Doctrinalmente, la facultad reglamentaria se bifurca en la del poder Ejecutivo y en la de los ayuntamientos, cuya simbiosis de poder Ejecutivo y legislativo le dan

el carácter de legislación comunal, porque sus creadores, los municipales pertenecen a la propia comunidad - que los ha elegido, y su alcance se circunscribe a la propia municipalidad, además de llevar a cabo su aplicación.

SEXTA.- En las reformas y adecuaciones al 115 Constitucional - es necesario enfatizar que no se avanza como muchos -- quisieran, pues se marcha con pies de seda para no lastimar el tejido prejuicioso de que está hecha la vestidura nacional; se confunde la soberanía nacional con - el régimen libre de las entidades federativas, se ---- habla de una doble soberanía, la exterior y la inte---rior, cuando ésta es única e indivisible y está depositada por el pueblo en la Constitución. Cuando se in--tenta reformarla en la parte que corresponde a las entidades federativas, se tiene miedo de lastimar " la - soberanía de los estados," cuando estos han delegado desde su pacto federal, el sumo de su poder, concen---trándolo en la base mayor que es la Constitución; se - piensa así, porque a menudo se confunde el Gobierno Federal, con el Gobierno de la República o mejor dicho - con el de los Estados Unidos Mexicanos, y el Congreso de la Unión actúa en las iniciativas de reformas constitucionales como legislatura federal y no como parte del constituyente permanente.

VI.4.- DE LAS CONCLUSIONES AL CAPITULO CUARTO.

PRIMERA.- Los tiempos exigen cambios. La política de creci---miento del país se fundamentaba en el centralismo, que más que política, se convirtió en práctica nociva ---

para el desarrollo nacional.

El poder político, económico y administrativo se --
 fué asentando en la capital y dos o tres ciudades de
 la República, la federación absorbió muchas de las --
 funciones y atribuciones de los Estados y de los muni
cipios, más el exceso del centralismo creó el macroce
 falismo urbano y la incapacidad de resolución de los
 problemas que aquél produjo. El centralismo cobró su
 víctima en el centro, no sin antes haber lesionado --
 gravemente a las instituciones políticas como el muni
cipio.

SEGUNDA.- Frente al fenómeno corrosivo del centralismo, Miguel
 de la Madrid propuso las tesis de la descentraliza---
 ción nacional, la democracia integral y la planeación
 democrática.

La descentralización nacional cubría los aspectos -
 político, administrativo, económico y cultural del --
 país.

La democratización integral pretendía ampliar la --
 participación política de las fuerzas plurales ideoló
gicas de la nación.

La planeación democrática abarcaría las vertientes
 de conducción, coordinación y concertación de las po
 líticas y acciones relacionadas con los planes y pro
 gramas de la Federación y de ésta con los Estados, Mu
nicipios y Sectores Privado y Social.

TERCERA.- En el contexto de las tesis expuestas encontramos al -
 Municipio como la pieza clave de los objetivos del --
 cambio estructural que contemplan las acciones ten---
 dientes a revertir el proceso del centralismo cuyos -

efectos tenderán a la realización de un desarrollo integral de la nación.

CUARTA.- La Reforma municipal de 1983 recupera para el municipio las notas políticas, legales y económicas que deben corresponderle como primer nivel de Gobierno, las normas básicas que se consignan, traen aparejado los principios constitucionales de libertad política, prevenciones para el caso de la desaparición de ayuntamientos y la determinación del poder local que debe hacer la declaración y nombrar las fórmulas sustitutas. Al respecto debemos aclarar que esta situación no vulnera la autonomía municipal, como muchos han opinado, pues en el mismo caso, se encontraría la previsión que consigna el artículo 76 de la Constitución sobre la desaparición de los poderes de un Estado.

Por otra parte, es significativo que sea, como debe ser, la Constitución quien reconozca la personalidad jurídica de los municipios y establezca la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos.

QUINTA.- Los preceptos que integran las ocho fracciones del nuevo artículo 115 Constitucional tienen el propósito de generalizar y homogenizar los sistemas constitucionales locales; y al mismo tiempo el de preservar a las instituciones municipales de ingerencias en sus mandatos populares, pretendiendo consagrar el principio de seguridad jurídica para hacer cada vez más efectiva la autonomía municipal, sin alterar la esencia de nuestro sistema federal sui-generis.

VI.5.- DE LAS CONCLUSIONES AL CAPITULO QUINTO.

- PRIMERA.- Las bases normativas que ofrecen el marco facultativo para que los ayuntamientos expidan la reglamentación municipal están contenidos en el marco jurídico compuesto por preceptos Constitucionales y leyes Federales o estatales.
- SEGUNDA.- La expedición de las bases normativas constituyen un avance doctrinal y jurídico que viene a llenar el hueco legal en el que se encontraba la reglamentación municipal que antes de la reforma municipal de 1983 se expedía por los Congresos locales.
- TERCERA.- La reforma municipal que se origina en la necesidad de redistribuir competencias y facultades entre los tres niveles de gobierno viene a consagrar la autonomía municipal en su carácter de entidad libre para expedir su propia legislación y compartir con los gobiernos Federal y Estatales responsabilidades en materias del común.
- CUARTA.- El contenido del artículo 115 Constitucional vigente señala un mínimo de facultades propias y concurrentes para el Municipio, dejando en libertad a los Estados para que en base a sus circunstancias propias y regionales, otorguen a sus municipios las facultades que sean de carácter comunal.
- QUINTA.- En el contexto de las bases normativas que el legislador local debe establecer para crear el marco facultativo reglamentario de los municipios y sus órganos de gobierno, los ayuntamientos, se proponen para el caso de Baja California las siguientes bases: Nuevo Título Sexto de la Constitución Local, Estatuto Municipal

de Baja California, Código Fiscal Municipal, Nueva -- Ley de Hacienda Municipal, Ley de Catastro Municipal; Ley de las Relaciones Laborales entre los Municipios y sus Trabajadores; Ley de Desarrollo Urbano Municipal; Ley de Bienes Municipales, entre otros.

VI.6.- CONCLUSION GENERAL.

A manera de epílogo debemos de afirmar que la reivindicación del municipio mexicano y su poder reglamentario municipal, es un hecho real, confirmado por esa gran reforma de fondo al artículo 115 Constitucional de 1983 y sus modificaciones de -- forma llevadas a cabo en 1987.

Sentimos y creemos, porque lo hemos experimentado, que -- ese gran cambio no ha sido del todo comprendido o en su defecto no se ha querido entender y comprometer para su consecución no solo por gobernantes sino por la inmensa mayoría de los ciudadanos y vecinos de la municipalidad, pues todavía se sienten más orgullosos, por citar un ejemplo, de pagarle al fisco federal cien mil pesos por la tenencia de su automovil, que pagarle diez mil pesos al municipio, por concepto del impuesto predial; esto es cuestión de cultura política, y en esencia de cultura municipalista.

Ante lo dicho es necesario reafirmar los siguientes conceptos:

El municipio mexicano es esencia, forma y modo de la vida nacional, comprende: La identificación con la nación en cuanto que es sociedad natural domiciliada, identificación plena, vivir diario, arraigo permanente y consistente; vocación de solidaridad, concilio de intereses, comunión de espíritus; arte, -

trabajo, técnica y ciencia en un determinado territorio. Espejo y reflejo de la democracia, el Municipio es origen y desarrollo del liderazgo social, desenvolvimiento de las costumbres; crisol de nuestras razas. Norma y forma idiosincrática, religión y lenguaje; tradición y progreso.

El Municipio, como lo ha expresado el Presidente de los Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado " Es una institución -- que los mexicanos consideramos indispensable para nuestra vida de relación política, social y económica."

La Reforma Municipal de Miguel de la Madrid ha logrado -- avances considerables en lo político, lo jurídico y administrativo que ponen de manifiesto la voluntad política firme y vigorosa del sistema político de la Revolución Mexicana de impulsar el Fortalecimiento de los Municipios, que el Presidente de la República al evaluarla ha dicho. " Los avances que se han -- logrado deben ampliarse y profundizarse, de tal manera que el municipio se constituya definitivamente en la célula de nuestro sistema de gobierno, en la práctica cotidiana de la democracia, pero también en una palanca formidable para activar el gran potencial de desarrollo que implica la movilización popular." De ahí que el catálogo básico de instrumentación de la Reforma Municipal contemplado en el nuevo artículo 115 Constitucional resulte una estrategia para movilizar el potencial -- productivo de cada comunidad y sea un factor esencial de la renovación y modernización de la vida nacional.

Fortalecer y modernizar a los municipios es la meta siguiente de la próxima administración de Gobierno para impulsar el cambio estructural del país; desatar el nudo gordiano del -- desarrollo nacional; alentar y motivar la fé nacionalista y patriota de los mexicanos; obtener la continuidad con cambio, re

novando las instituciones sin romper las tradiciones, buscando las formas de la política moderna y descentralizando los procesos de la planeación, la decisión y la ejecución de los quehaceres republicanos, tratando de dar mayores oportunidades de participación a todos los mexicanos.

En un Estado de derecho, como México, cuyos postulados máximos se sustentan en la libertad y la justicia social, la continuidad en el cambio solo puede fundamentarse por la vía legal. El programa de la Revolución Mexicana entraña el renovado esfuerzo de los gobiernos emanados de ese gran movimiento social de 1917, para purificar los ambientes orgánicos y estructurales del tejido social, político y gubernamental del país a fin de oxigenar el organismo nacional que le dé vigor y mayor fortaleza a las instituciones a objeto de que consoliden su presencia, justifiquen su existencia y logren las metas y objetivos que la Revolución les trazó en forma precisa en el texto mayor de la vida orgánica del país que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este contexto la Constitución, como lo observa el Presidente de la Madrid, resulta ser un programa inacabable, perfectible y renovable.

En el mismo orden de ideas, Carlos Salinas de Gortari ha manifestado " Avancemos con un Estado democráticamente fortalecido, con un sector social reconocido y estimulado como lo señala la Constitución y con un sector privado emprendedor y alentado; una economía mejor repartida en el territorio y más justa en la distribución de los frutos del esfuerzo nacional." Cada Municipio es distinto por eso es un municipio, pero sus generalidades representan una entidad federativa o una región que se distingue por eso mismo de las demás que integran la unidad mayor, que es la nación. La inversión de este proceso de integración ha traído como consecuencia el centralismo y la

macrocefalia del Distrito Federal y ciertos polos de desarrollo regional, imposibilitando el desarrollo armonioso y equilibrado del país y la vigorización del Federalismo Mexicano. La Reforma Municipal y el Fortalecimiento y modernización de los 2378 municipios del país representan acciones de continuidad en lo político, social económico y jurídico pero también significan el cambio sustancial que México requiere para enfrentar sus retos presentes y entrar al siglo XXI en plenitud de facultades dinámicas.

Abundando en el pensamiento de Salinas de Gortari, ha expresado: " La Política moderna es la que reconoce la supremacía del derecho y del orden Constitucional; la que reconoce como exigencia de la sociedad, la necesidad de fortalecer el equilibrio de los poderes y continuar con la conducta presidencial concebida como vocación de servicio, obligada a escuchar y concertar, no a imponer ni lastimar; la que ejerce el mando con firmeza pero sin arbitrariedad, la que impone el orden sin confundirlo con la protección de privilegios; la que promueve una justicia más expedita; la que mantiene congruencia entre el discurso y la acción; la que toma compromisos y acepta ser medida por su cumplimiento." En este orden de ideas el municipio como primer nivel de gobierno, es la entidad pública más accesible y posibilitadora de otorgar y propiciar la apertura y concreción de las nuevas formas de la política moderna. De aquí, la necesidad de lograr el fortalecimiento en sus aspectos jurídicos, financieros y competenciales que coadyuven con los gobiernos federal y locales al cumplimiento cabal y correcto de la política moderna.

La descentralización es un proceso imperativo al desarrollo equilibrado y sano de la nación, que implica la condición necesaria de la participación coordinada de los gobiernos esta

tales y municipales, además de la inducción y concertación de las fuerzas productivas y sociales del país. La Descentralización solo será posible en la medida en que se desincorporen de los poderes federales, facultades exclusivas de la Federación hacia los gobiernos de los estados y en especial a los municipios, que viven y sufren la problemática nacional y cuya respuesta hasta hoy, se encuentra concentrada en la sede de los poderes federales y sus funcionarios.

El Municipio representa la fórmula para la descentralización a través de la transferencia, redistribución o desincorporación de competencias en las materias de desarrollo urbano y ecología, comunicaciones y transportes, desarrollo industrial, abasto y comercio, educación y cultura, agricultura y recursos hidráulicos, y vivienda. El Municipio debe pasar de una entidad prestadora de servicios públicos a un elemento normativo en su nivel y radio de acción de todas las anteriores materias que hoy por hoy son de competencia mayoritaria de la Federación. No es posible atraer y fomentar las diversas formas de participación de las fuerzas sociales de las comunidades, sino se ejerce el liderazgo comunitario que representan los ayuntamientos de los municipios del país.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 6ta. Ed. Editorial Porrúa. México. 1984.
- ALBERS, H. Henry. Principios de Organización y Dirección. -- Editorial Limusa. México. 1978.
- ARISTOTELES. La Política. Espasa—Calpe Mexicana, S.A. México. 1982.
- BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. 23a. Ed.; Editorial Porrúa. México. 1986.
- Derecho Constitucional Mexicano. 6ta. Ed.; Editorial Porrúa. México. 1985.
 - Las Garantías Individuales. 19a. Ed.; Editorial Porrúa. México. 1985.
- CARRILLO, Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. 4ta. Ed.; Editorial Porrúa. México. 1980.
- Centro Nacional de Estudios Municipales. El Desafío Municipal. Secretaría de Gobernación. México. 1985.
- El Municipio Mexicano. Secretaría de Gobernación. -- México. 1985.
 - Estudios Municipales. No. 3, 4, 5 y 8. Secretaría de Gobernación. México. 1985.
- CURRIE, Lauchlin. Urbanización y Desarrollo. Biblioteca de Ciencias Sociales y Políticas. Editorial Valle de México, S.A. de C.V. México. 1979.
- DE LA MADRID, Hurtado Miguel. Cien Tesis sobre México. Editorial Grijalva. México. 1982.
- El Marco Legislativo para el cambio. Tomo III. Presidencia de la República. México. 1982.
 - Estudios de Derecho Constitucional. 3a. Ed. ICAP-PRI México. 1981.
- DENENBERG, R.V. Para entender la Política de los Estados Unidos de América. Biblioteca de Ciencias Sociales y Polí-

- ticas. Tomo II. Editorial del Valle de Mexico, S.A. de C.V. México. 1985.
- Diccionario de Ciencias Políticas. Alianza Editorial. Madrid. 1980.
- DYNNIK. Historia de la Filosofía. Tomo I. Editorial Grijalvo. México. 1968.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXII. Editorial Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1979.
- Enciclopedia Universal Ilustrada. Europea-Americana. Tomo XXII. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid. 1924.
- ENGELS, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. 4a. Ed. Editores Mexicanos Unidos. México. 1981.
- FLORES, Zavala Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 15a. Ed. Editorial Porrúa. México. 1974.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 23a. Ed. Editorial Porrúa. México. 1984.
- FERNANDEZ, Santillan José. Política y Administración Pública en México. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1980.
- GALBRAITH, Kenneth John. Anatomía del Poder. Edivisión Compañía editorial, S.A. México. 1986.
- GARCIA, Maynez Eduardo. Diálogos Jurídicos. Editorial Porrúa. México. 1978.
- Introducción al Estudio del Derecho. 34a. Ed. Editorial Porrúa. México. 1982.
- GARCIA, Pelayo y GROSS Ramón. Pequeño Larousse Ilustrado. Diccionario. México. 1976.
- GARCIA, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México. 1964.

- GETTEL, G. Raymond. Historia de las Ideas Políticas. 10^o Ed. Editora Nacional. México. 1979.
- GONZALEZ, Avelar Miguel. La Constitución de Apatzingán. --- Sep./80. F.C.E. México. 1982.
- GONZALEZ, Blackaller Ciro y GUEVARA, Ramirez Luis. Síntesis de Historia Universal. Editorial Herrero. México. 1970
- GONZALEZ, Flores Enrique. Manual de Derecho Constitucional. 5a. Ed. Textos Universitarios, S.A., Manuel Porrúa. --- S.A. México. 1978.
- GONZALEZ, Uribe Héctor. Teoría Política. 4a. Ed. Editorial Porrúa. México. 1982.
- Gran Diccionario Enciclopédico. Tomo II. Editorial Selecciones del Reader's. Digest-México. 1972.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y el Estado. UNAM. México. 1983.
- Teoría General del Estado. 15a. Ed. Editora Nacional. México. 1979.
- LANZ, Duret Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. 5a. Ed. Editorial CECSA. México. 1959.
- LEYVA, Mortera Xicoténcatl. Plan Básico para el Estado de Baja California. 1983-1989. PRI. Mexicali, B.C. 1983.
- LOPEZ, Alvarez Francisco. La Administración Pública y la Vida Política de México. 2a. Ed. Editorial Porrúa. México. 1956.
- LOPEZ, Portillo y PACHECO, José. Su Pensamiento. Editorial CEPES-PRI. México. 1976.
- Génesis y Teoría General del Estado Moderno. 3a. Ed. Editorial IEPES-PRI. México. 1976.
- MARGADANT, Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge. México. 1982.

- MARTINEZ, Cabañas Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. 1a. parte. INAP-CONACYT. México. --- 1985.
- MEYER, Eugenia. Luis Cabrera. Teórico y Crítico de la Revolución. Sep-setentas. México. 1972.
- MORENO, Daniel. Clásicos de la Ciencia Política. Textos Universitarios, México. 1975.
- Derecho Constitucional Mexicano. 7a. Ed. Editorial Pax. México. 1973.
- MORENO, Rodríguez Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. UNAM. México. 1980.
- MOUSKHELI, M. Teoría Jurídica del Estado Federal. Editora Nacional. México. 1981.
- OCHOA, Campos Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. 1a. Reimpresión. Banobras, México. 1987.
- La Reforma Municipal. 4a. Ed. Editorial Porrúa. México. 1985.
- O'GORMAN, Edmundo. Historia de las Divisiones Territoriales de México. Ed. " Sepan Cuantos ". Editorial Porrúa. México. 1966.
- PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. -- 17a. Ed. Editorial Porrúa. México. 1986.
- Partido Revolucionario Institucional. Documentos Básicos de la Reforma. Tomos I, II, III y IV. México. 1982.
- PEREZ, de León E. Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. 6ta. Ed. México. 1984.
- PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Ediciones Selectas. México. 1982.
- PICHARDO, Pagaza Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. INAP-CONACYT. Tomo I y II. México.

1984.

- PIRENNE, Jacques. Historia Universal. Tomo I. Editorial Exi
to Grolier—Jackson. Barcelona. 1975.
- PORRUA, Pérez Francisco. Teoría del Estado. 18a. Ed. Edito
rial Porrúa. México. 1983.
- Presidencia de la República. Manual de Administración Munici
pal. México. 1981.
- PUENTE y F., Arturo. Principios de Derecho. Editorial Banca
y Comercio. México. 1966.
- RENDON, Huerta Barrera Teresita. Derecho Municipal. Edito--
rial Porrúa. México. 1985.
- RIDING, Alan. Vecinos Distantes Un Retrato de los Mexicanos.
Editorial Joaquín Mortiz. México. 1985.
- RIVA, Palacio Vicente. Compendio General de México a través
de los Siglos. Tomos IV, V, VI. Editorial del Valle de
México. México. 1974.
- RIVERA, Silva Manuel. Naturaleza, Cultura y Derecho Penal. -
Imprenta Universitaria. México. 1943.
- ROBLES, Martínez, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa,
S.A. México. 1987.
- ROJINA, Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil. Ed. 79
Editorial Porrúa. Tomo I y II. México. 1983.
- ROYO, Villanova Hector. Elementos de Derecho Administrativo.
Tomo II. Valladolid, España. 1955.
- RUIZ, Massieu José Francisco. Estudios de Derecho Político de
Estados y Municipios. Editorial Porrúa. México. 1986.
- SABINE, George H. Historia de la Teoría Política. Fondo de --
Cultura Económica. México. 1972.

- SAYEG, Helú Jorge. El Nacimiento de la República Federal Mexicana. Sep./70. México. 1974.
- SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Editora Nacional. México. 1981.
- SERRA, Rojas Andrés. Ciencia Política 5a. Ed. Editorial Porrúa. México. 1980.
- Derecho Administrativo. 13a. Ed. Tomo I. Editorial Porrúa. México 1985.
- SHARKANSKY, Ira. Administración Pública. Editores Asociados México. 1977.
- SILVA, Herzog Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana I y II. F.C.E. México. 1980.
- SOLIS, Acero Felipe. Evolución del Régimen Constitucional -- del Municipio Mexicano. Fotocopiado. Centro Estatal de - Estudios Municipales. Mexicali, B.C. 1987.
- STOESSINGER, John G. El Poderío de las Naciones. 2a. Ed. en español. Editorial del Valle de México, S.A. de C.V. Biblioteca de Ciencias Políticas. Tomo I. México. 1985
- TENA, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. XX - Ed. Editorial Porrúa. México. 1984.
- TERAN, Juan Manuel. Filosofía del Derecho. 9a. Ed. Editorial Porrúa. México. 1983.
- VAZQUEZ, Hector. El Nuevo Municipio Mexicano. Foro 2000 Sep. México. 1986.
- ZINK, Harold. Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno. Libreros Mexicanos Unidos. México. 1965.

- p. XVI línea 15, dice: fué, debe decir: fue.
 p. 7 líneas 25, dice: a servidumbre; debe decir a servidumbre); y
 p. 13 línea 28, dice: 2 podido; debe decir ha podido.
 p. 14 línea 1°, dice: forzosamente, debe decir forzosamente.
 p. 15 línea 17, dice: prácticamente; debe decir prácticamente.
 p. 16 línea 5, dice: pié; debe decir pie.
 p. 10 línea 9, dice: fué, debe decir fue.
 p. 17 pie de página 42, dice contemporáneos, debe decir contemporáneos.
 p. 21 línea 18, dice: Government; debe decir Government.
 p. 21 línea 19, dice: Government; debe decir Government.
 p. 23 línea 21, dice: musulmán; debe decir musulmán.
 p. 29 línea 2° de pie de página, dice Moisés; debe decir Moisés.
 p. 32 línea 2° pie de página; falta p. 29
 p. 33 línea 3° pie de página no. 24, falta no. de página; debe decir p. 23
 p. 33 línea 9, dice: Instituyente, debe decir: Instituyente.
 p. 34 línea 4, dice: Moisés; debe decir: Moisés.
 p. 34 línea 10, dice: pié; debe decir, pie.
 p. 39 línea 16, dice: "Ley Lerdo"; debe decir: "Ley Lerdo".
 p. 39 línea 17, dice: Estado Mexicano; debe decir Estado Mexicano.
 p. 40 línea 8, dice: Federación como del Estado y Municipio; debe decir: Federación, como del Estado y Municipio.
 p. 41 línea 21, dice: Iericho Constitución; debe decir Derrocho Constitución.
 p. 42 línea 12, dice: francesa; debe decir francesa.
 p. 53 línea 25 deben sustituirse las mismas conlitas por dos puntos y seguido.

- p. 56 línea 19, dice: fué, debe decir, fue.
 p. 71 línea 20, dice: estableza, debe decir establezca.
 p. 74 línea 3°, dice: fué; debe decir, fue.
 p. 77 inciso f; 2° línea, dice: teoría, debe decir teoría.
 p. 79 línea 15, debe sustituirse la coma por dos puntos y seguido y poner coma entre Federación y Estados.
 p. 81 línea 12, dice: adultos, debe decir Adultos.
 p. 81 línea 13, dice: Municipios; debe decir Municipios.
 p. 102 línea 15, dice: anglisis, debe decir anglisis.
 p. 102 línea 19, dice: celebrados; debe decir celebrados.
 p. 109 línea 10, dice: celebraren; debe decir celebraren.
 p. 118 línea 1°, dice: días, debe decir días.
 p. 125 línea 14, dice: Hugo Gracío, debe decir Hugo Gracío.
 p. 125 línea 20, dice: habla, debe decir habla.
 p. 133 línea 19, dice: sociolo, debe decir sociólogos.
 p. 144 línea 8, inciso f; dice Teoría; debe decir Teoría.
 p. 151 línea 14, dice: imperativo; debe decir imperativo.
 p. 158 línea 28, dice: legé, debe decir léase.
 p. 174 parágrafo 11. 7, línea 22, dice realizadas; debe decir: realizadas.
 p. 183 línea 27, dice: dñis, debe decir: doctis.
 p. 185 línea 4°, dice: según, debe decir: según.
 p. 187 línea 21, dice: líneas, debe decir líneas.
 p. 181 línea 11, dice: por que; debe decir porque.
 p. 200 línea 26, deben quitarse las conlitas.
 p. 202 línea 23, dice: comentamos, debe decir comentarios.
 p. 207 línea 26, dice: fué, debe decir: fue.
 p. 208 línea 5, dice: fué; debe decir: fue.
 p. 211 inciso c, línea 5°, dice: Méndez; debe decir: Méndez.
 p. 211 inciso ch, línea 2° dice: Moyés; debe decir Moyés.
 p. 213 inciso f, línea 5°, dice Municipio, debe decir Municipios.

- p. 219 línea 7°, dice: organización; debe decir: organización.
 p. 222 línea 1°, dice: gote; debe decir, gote.
 p. 225 línea 8°, dice: fué; debe decir, fue.
 p. 225 línea 18, dice: argentino, debe decir: Argentino.
 p. 226 línea 14, dice: argentino, debe decir: Argentino.
 p. 226 línea 15, dice: argentino, debe decir: Argentino.
 p. 226 línea 20, dice descentralizad@s; debe decir: descentralizados.
 p. 229 línea 13, dice: de gote del ejercicio; debe decir, de gote y de ejercicio.
 p. 229 línea 19, dice: fracción II y III; debe decir: fracciones II; y III.
 p. 237 línea 26, dice: caracteres; debe decir caracteres.
 p. 238 línea 2°, dice: El reglamento administrativo como debe decir, el reglamento administrativo como
 p. 255 línea 18, dice: pié; debe decir, pie.
 p. 261 línea 1°, dice: 5; debe decir o.
 p. 261 línea 2°, dice: 5; debe decir o.
 p. 275 2° línea, dice: Ley Reglamentaria del artículo Tercero; debe decir: Ley Reglamentaria del Artículo Tercero.