

2 Gener No 337

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**



LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
JUAN CARLOS OCHOA VARGAS
MEXICO, D.F.
1984**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL

C A P I T U L O I

1.- Antecedentes extranjeros del Municipio.

- | | |
|-----------------|--------|
| a).- Roma | Pag. 1 |
| b).- Edad Media | Pag. 9 |

C A P I T U L O II

2.- Antecedentes Nacionales del Municipio.

- | | |
|---------------------|---------|
| a).- España | Pag. 16 |
| b).- México | Pag. 28 |
| c).- Inglaterra | Pag. 39 |
| d).- Estados Unidos | Pag. 40 |

C A P I T U L O III

3.- La Descentralización Municipal.

- | | |
|--|---------|
| a).- La Descentralización Constitucional | Pag. 44 |
| b).- La Descentralización Administrativa | Pag. 46 |
| c).- La descentralización Económica | Pag. 54 |

C A P I T U L O IV

4.- Crítica a la Descentralización Municipal.

- | | |
|--|---------|
| a).- Crítica a la Descentralización Constitucional | Pag. 58 |
| b).- Crítica a la Descentralización Administrativa | Pag. 61 |
| c).- Crítica a la Descentralización Económica | Pag. 62 |

C A P I T U L O V

5.- Ultimas Reformas al Artículo 115 de la Constitución.

- a).- Antecedentes del artículo 115 de la Constitución Pag. 64
- b).- Exposición de motivos correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la constitución Pag. 70
- c).- Ultimas reformas al artículo 115 de la constitución Pag. 76

C A P I T U L O VI

6.- Conclusiones. Pag. 82

BIBLIOGRAFIA Pag. 84

FE DE ERRATAS Pag. 85

" El municipio es la expresión política de la libertad individual y ...
la base de nuestras instituciones sociales"

LICENCIADO FERNANDO LIZARDI
DIPUTADO CONTITUYENTE EN 1917.

CAPITULO I

ANTECEDENTES EXTRANJEROS

R O M A

Es común en los historiadores poner como antecedente directo del municipio español al municipio romano; generalmente se toma al municipio como una institución definida y con vida propia a partir del municipio romano. Analizaremos las instituciones romanas a través de los diferentes períodos de su historia y veamos si efectivamente puede considerarse al municipio romano como base del municipio español, principal antecedente de nuestras instituciones municipales.

Cinco son los períodos fundamentales en que podemos dividir la historia de Roma: La Monarquía, El Período de las Doce Tablas, La República, El Imperio y La Decadencia.

De éstos períodos analizaremos solamente el de Las Doce Tablas y el de La República. Durante La Monarquía, no existió, y en el Imperio y La Decadencia se suprimieron casi todos los avances, que en materia municipal, se lograron durante los períodos ya señalados, y lo poco que se conservó tuvo su mejor esplendor en las épocas que analizaremos por lo cual, no vemos objeto a estudiar una institución en un período decadente.

El Período de Las Doce Tablas, aunque no comprende un lapso determinado de tiempo, creemos que marca la transición entre la Monarquía y la República. Le damos el nombre de las Doce Tablas, por ser la institución primordial en este período. Están incluidas en ellas las principales conquistas que fueron logrando la plebe de parte de los patricios que eran quienes sustentaban el poder. Estas conquistas las consideramos como principales, no porque hayan sido las más importantes, sino porque fueron las primeras y por lo mismo las que dieron origen, a través de los años a lo que la plebe consiguiera otras mayores, pues la experiencia les enseñó porque medios lograrlas, una vez que las primeras les fueron concedidas.

Daremos a continuación una relación de las conquistas más importantes que en este período fue logrando la plebe, pues consideramos que cada conquista que se lograba era una desmoronamiento del poder absoluto que detentaban los patricios, poder que dejaba sin ningún derecho a los plebeyos.

En 495 A.J.C., después de una revuelta popular causada por los patricios y la condición miserable de los plebeyos, éstos, con su retiro al Monte Aventino, obtuvieron de los patricios la creación de una magistratura exclusivamente plebeya: el "Tribunus Plebis", un defensor de la plebe, declarado inviolable y armado de un poder puramente negativo para oponerse a las decisiones de los magistrados, el veto. Posteriormente adquirieron el derecho de epigamia, el acceso a todos los magisterios; y, finalmente, con la aplicación de las reglas del procedimiento "Jus Flavianum" y su admisión en los colegios y corporaciones de los pontífices y de los Augures Sodaletas, lograron igualarse políticamente a los patricios,

Es en esta época cuando podemos hablar propiamente, de Municipio Romano, del Municipio u organización de la ciudad de Roma, con el significado casi idéntico al que se le da en la actualidad a esta institución; sin embargo, no podemos olvidar que aún entonces el Municipio Romano era eminentemente democrático, con el significado que actualmente se le da a este término, pues aunque el gobierno se ejercía aparentemente por el pueblo, el individuo estaba subordinado por completo al estado y este, a través de la religión, limitaba el ejercicio del poder popular y conservaba la supremacía en todos los órdenes.

LA REPUBLICA

En el año 495 A.J.C., surgió la República y el Rey es sustituido por dos magistrados patricios: los Cónsules (originalmente recibieron el nombre de Pretores). Estos funcionarios duraban en su cargo un año, tenían facultades similares al monarca aunque bastantes disminuidas; desde luego, no

ejercían la función religiosa, la cual quedó en manos del "Rex Sacrorum" encargado del sumo sacerdocio de la ciudad, gran magistrado, aunque sin poder político o civil.

Los Consúles, a diferencia de los Reyes, eran civil y públicamente responsables de los actos que cometieran en su encargo y la decisión de uno de ellos podría ser paralizada por el "Veto" o prohibición del otro. Los auxiliares en sus funciones los "QUAESTORES", que originalmente se encargaban de los asuntos en materia penal y posteriormente de la hacienda pública y varios Comisarios para las causas civiles y los delitos contra el Estado. El Gobierno no se transforma en monarquía sacerdotal para vertir en aristocracia. Los Comicios por Centurias comenzaron a tener alguna autoridad en el nombramiento de los Cónsules, en asuntos fiscales y en aquellos que afectaban gravemente a la sociedad; aunque los patricios conservaron su autoridad a través de su mayor riqueza y de la aprobación que debía hacer en Senador, que ellos únicamente integraban.

El origen de los Ayuntamientos se debió fundamentalmente a la lucha de patricios y plebeyos en la antigua Roma.

En efecto, de ésta lucha surgió primero el tribuno de la plebe que fue una especie de Procurador del pueblo, después los Ediles Plebeyos de la época de los Cuestores, iniciándose las funciones municipales; y luego Ediles Curules que habrían de representar la existencia de los primeros Ayuntamientos. Los Edictos de los Ediles fueron verdaderas Ordenanzas Municipales, tales como ahora se entienden, o sea, son la legislación particular de un Municipio, establecen las reglas del Gobierno local y definen las facultades y deberes de las Autoridades Municipales.

Como ya indiqué anteriormente, el Imperio terminó casi totalmente con la intervención popular en los asuntos de la Ciudad. Después de la batalla de Accio, 31 A.J.C., habiendo quedado Octavio como triunfador, reunió en su persona todos los poderes y se hizo conserder sucesivamente todas las magistraturas, de ahí en adelante El Emperador ordena "Gobierno o Desgo-

bierna"; su intervención en todos los órdenes no tiene límites; la voluntad del Príncipe es la Ley "Quod Principi Placuit Legis Habet Valorem", y en esta forma acaba con la institución municipal nacida al abrigo de la República.

Una vez visto el esbozo histórico general, examinemos lo que se considera, dentro de la organización romana, como Municipio. Es a fines de la República cuando se logra una organización que puede llamarse propiamente como Municipal, analizaremos de manera general las instituciones romanas de los períodos anteriormente reseñados. Examinando la organización de la ciudad Romana, a fines de la República, su derecho, las fuentes de este y la aplicación dada en la práctica al desarrollo de las instituciones jurídicas, se logra una visión clara y precisa de lo que en opinión de la mayoría de los autores constituyó lo que se ha hecho clásico llamar "Municipio Romano". Roma desde luego, no conoció, o mejor, no llevó a la práctica la teoría la división de poderes plenamente definidos. En su organización encontraremos numerosos magistrados y en las facultades de estos generalmente entremezclados los poderes: El Legislativo con el Judicial y este con el Ejecutivo, etc.

La Ciudad era gobernada por un grupo de magistrados cuyo número y atribuciones variaron con el tiempo; sin embargo, en la época de la República, el Gobierno era ejercido por dos Censores, que velaban por las costumbres; por dos Cónsules, que tenían a su cargo las funciones administrativas superiores y el mando del ejército, auxiliado por varios Pretores (Primero hubo un Pretor, luego dos, uno urbano y otro peregrino, y en el siglo II de nuestra era, con motivo de la especialización de sus funciones llegaron a dieciocho). Que ejercían la jurisdicción civil, criminal y administrativa; por varios Ediles Curules y Plebeyos, que en número igual, se encargaban de la policía de la Ciudad, así como de abastos y mercados; por varios Cuestores encargados de la Hacienda Pública; además por los Tribunos quienes se encargaban de proteger al pueblo bajo, consi-

liar los despachos de mínima cuantía y convocar a la Asambleas por Tribus " Comitia Tributa.

Todos estos magistrados, con excepción del Censor, eran electos por una año, existiendo entre ellos una especie de jerarquía, pues para ser Censor se necesitaba haber desempeñado primero las otras magistraturas, primero Cuestor, luego Edil o Tribuno, posteriormente Pretor y por último Cónsul. El Senado que en un principio tenía que dar su aprobación a los asuntos que iban a ser sometidos a los Comicios y aprobar las decisiones de éstos, al fin de la República, quedó reducido a un mero órgano de consulta.

Para ser Senador se necesitaba haber desempeñado algún magisterio, sin embargo, el nombramiento no era automático, pues debía recibir la sanción del Censor.

Los servicios públicos eran prestados por la Ciudad y se reducían a los de Censo, Justicia, Policía, Baño y Acueductos, Caminos y, excepcionalmente, a los abastos. El patrimonio del Estado lo componían (aeger romanus y aeger publicus), los necesarios para la prestación de los servicios públicos, los templos y lugares de uso común. Los ingresos del Estado consistían en el cobro de derechos por la explotación de los servicios que prestaba, aprovechamiento (ademonium), herencias vacantes, confiscaciones, etc., tributos a las Ciudades que estaban sometidas e impuestos cobrados tanto a los ciudadanos romanos como a los "Hostis", edititii" o "Peregrini" que estaban sujetos a su "Imperium".

Para el cobro de los tributos e impuestos, muchas veces se celebraron contratos con sociedades, "Publiciani", que se encargaban de su recaudación dentro y fuera de Roma.

Hasta aquí solamente hemos estudiado el desarrollo de las instituciones de Roma procurando no romper el orden cronológico apuntado en este capítulo, sin haber tocado para nada la organización de las Ciudades del Imperio.

Es común oír decir que Roma organizó a los pueblos sometidos bajo su poder, en forma similar a su propia organización. Analicemos tal afirmación.

El romano era ciudadano de Roma y no del Imperio romano. Me explico. En los tiempos primitivos los individuos no sentían entre sí más liga aparente que la comunidad de religiones y de costumbres ambos factores se influenciaban mutuamente, tanto las costumbres tomaban fuerza en la religión, como ésta, en cierta forma, reproducía la vida de los hombres, y siendo las costumbres y la religión como una sola entidad dentro de la sociedad (influenciada en forma determinante por los Lares, Manes y Penates de la familia), esta no podía imaginar y menos unirse con otras comunidades por lazos diferentes a los que a diario vivía. De ahí que las relaciones conocidas por los antiguos no eran otras que la asimilación o la sumisión.

Caracalla concedió la ciudadanía romana a todos los súbditos del Imperio, con excepción de los "Dedititii" y los esclavos, el año 212 de nuestra Era, lo que tardó casi diez siglos. Esta concesión viene a ser la asimilación jurídica de los miembros del Imperio. Antes de ese tiempo los pueblos estaban unidos a la Metrópoli, según diversos sistemas. Las ciudades que comprendían el Imperio Romano, federadas o sometidas, estaban "in imperio populi romani" y esta expresión no es gratuita. "Imperium" quiere decir bajo el mando; es decir, que estas ciudades cualquiera que fuese su categoría y sus derechos, siempre estaban al poder de Roma.

No se habla de que estuvieran regidas por el derecho romano, sino por la "potestas" de la Metrópoli, y en este punto se impone lógicamente esta consideración: si las ciudades quedan bajo el poder de mando, poco queda de su autonomía. Una libertad que está sujeta a la voluntad sin limitaciones de otra persona, no sólo no es autónoma, sino que muchas veces ni siquiera llena las apariencias de tal.

Las ciudades entraban al Imperio Romano por alguno de estos dos caminos: rendición absoluta, "deditio", o por virtud de un pacto más o menos libremente celebrado "Foederatae" o "Socii".

De las primeras, las "dedititii", no nos ocuparemos ya que éstas, como dice Fustel de Coulanges, entregaban al pueblo romano "sus personas, sus murallas, sus tierras, sus iglesias, sus casas, sus dioses, etc. No sólo habían renunciado, pues, a su gobierno, sino también a todo lo que más amaban los antiguos, esto es su religión y su derecho privado".

Las segundas, Foederatas o Sodi, entraban al Imperio de Roma por medio de un pacto, "foedus aequum", si conservaban su organización, o "foedus iniquum", si obtenían menor número de derechos. Sin embargo, aún las ciudades que se suponía eran libres, conservaban solamente una autonomía aparente, "recibían órdenes de Roma, obedecían a los Procónsules y pagaban impuestos a los publicanos"; su régimen de organización municipal se encontraba inserto en la fórmula "provinciae" o parte de gobierno de la región, formando parte mínima de ella.

Es conveniente consignar que, tanto en los contratos "foedus", como en la fórmula "provinciae", se encontraba inserta la fórmula "magestatem populi romani comiter coservato", que todos los "provinciae", siempre estaban sujetos a la interpretación del más fuerte, del Gobernador, del Procónsul, etc., y que del significado de la palabra provincia, es decir negocio -del Gobernador- se puede inferir cuál sería la interpretación que éste - en edicto y sobre la marcha - daría a las fórmulas "comiter" y provinciae.

Al lado de estos fenómenos se presenta otro muy curioso, el de la extranjería; la fórmula "provinciae" es una forma romana y como tal, sólo es aplicable a las ciudades Romanas. Es fácil imaginarse la situación de los vecinos -no ciudadanos-, jurídicamente extranjeros en su propia Ciudad; así mismo, y como no se podía ser ciudadano sino de una ciudad, el romano no estaba sujeto a las leyes locales.

El único medio de obtener la libertad y el pleno goce de derechos, tanto municipales como personales, era adquiriendo la ciudadanía romana, "Civitas", y no fue sino hasta 80 A.J.C. cuando se concedió la

ciudadanía a toda Italia (58 años antes del advenimiento del imperio), y en el siglo I de nuestra Era, ya en pleno Imperio, a España, y, como ya dejamos apuntado, en el año 212 a todo el Imperio Romano.

En forma somera hemos dado una vista general a las instituciones romanas, haciendo especial hincapié en aquellas características, que a nuestro modo de ver, influyeron en forma determinante en la conformación del Municipio, concretamente, al llamado Municipio Romano que se considera por muchos como un antecedente del Municipio Español, el que a su vez es el antecedente directo del nuestro.

EDAD MEDIA

La Edad Media se inició con la fragmentación del Imperio Romano de Occidente. Es posible trazar una línea divisoria y separar los siglos V a X de los siglos XI a XV. La primera parte carece de relevancia política.

A partir del siglo XI se producen cambios que anticipan el despertar de Europa y que, al producirse la transformación de las estructuras feudales culminarán con el alumbramiento de la Europa Moderna. En esta segunda parte de la Edad Media, el feudalismo se convierte en régimen social, político y económico dominante; el Papado y el Imperio, que habían ascendido juntos a la escena del poder político y religioso, iniciaron también juntos sus funciones, cediendo su lugar a nuevas fuerzas surgen las Ciudades Alemanas e Italianas, matrices de la Reforma y del Renacimiento respectivamente, y se producen cambios sociales y transformaciones económicas de enorme magnitud para el destino humano.

A lo largo de esta segunda parte, el pensamiento político se ocupa preferentemente de las relaciones entre las dos potestades, la eclesíástica y la secular. En poco tiempo, hacen su aparición las nociones de soberanía y la ley, expresando y prefigurando relaciones políticas nuevas, en torno a las cuales, a su hora, se estruc-

turarían las nuevas formaciones políticas, las nuevas monarquías de tipo absolutista, primera conformación estatal dentro del Estado Nacional Moderno.

Las instituciones del Imperio Carolingio son una mezcla de individualismo germano y de jerarquías imperiales romanas. El poder se concentraba en el Emperador asistido por un cuerpo formado por dos nobles informantes y sus decisiones eran sometidas a la aprobación de una asamblea general que se reunía anualmente. En sus funciones Carlo Magno estaba auxiliado por un Chambelán encargado del tesoro real; el Condestable que tenía el mando del ejército; el Senecal o Mayordomo Mayor encargado de las rentas, el Protonotario que redactaba los documentos y cartas del Emperador y el Capellán Mayor para los asuntos eclesiásticos. El Imperio estaba dividido en Condados, cuyo gobierno y administración estaba confiada a los Condes (Comites) palatinos, originariamente comandantes de una unidad militar, que en las cuestiones judiciales actuaba asistido por un tribunal que en teoría representaba al antiguo jurado y que se inició con el nombre de los "Scabini" y la vigilancia de administración y gobierno de todo el Imperio la cumplían los "Missi Dominici".

Al hacerse menos frecuente las inspecciones por parte de estos funcionarios, los Condes, paulatinamente llegaron a convertir los condados en feudos hereditarios reuniendo los poderes del pueblo y del Rey. Además de los Condes la organización contaba con los Duques, que revestían el carácter de Comandantes Supremos en las provincias establecidas en las fronteras, Condes y Duques fueron, así, los más importantes tipos de mando del Imperio Medieval. Muerto Carlo Magno en 814 sus nietos, Lotario, Carlos el Calvo y Luis el Germánico se dividen el Imperio en el año 843, mediante el Tratado de Verdum, y se establece luego, con Othón I, el Sacro Imperio Germánico. Como consecuencia de ello, el feudalismo pasó a ser el régimen dominante

en el orden político, económico y social.

A partir de los siglos X y XI el desarrollo del comercio, el crecimiento de las ciudades, el incremento de la instrucción y el establecimiento de feudalismo como estructura política, social y económica, produjo un despertar que culminó en el siglo XII con la aceleración del proceso de secularización de la vida humana.

En efecto, la desintegración del Sacro Imperio Romano Germánico, la aparición de las monarquías nacionales, el desarrollo hasta sus últimas consecuencias de la teoría del "Imperialismo Papal" y su colapso frente a la monarquía francesa, sometida a la influencia de la fracasada tendencia conciliar sobre la orientación de las fuerzas políticas que actuaban en los naciotes estados nacionales, modificaron las formas de vida, las relaciones económicas y las estructura políticas.

El régimen feudal no impidió el desarrollo de las ciudades, del comercio y de la industria, ni el ascenso de la burguesía al poder económico, factores estos que provocarían su transformación y el alumbramiento del mundo moderno.

El feudalismo fué una estructura descentralizada, montada sobre un complejo de relaciones contractuales de protección y ayuda mutua, de obligaciones recíprocas entre señores y vasallos, cuya base era la propiedad territorial.

Este sistema fué una síntesis de la "clientela" romana, por la que los hombres libres entraban en relación de dependencia con señores ricos; el "Colonato", que subordinó a los trabajadores agrícolas a los terratenientes romanos; y el "Precarium", por el cual un gran terrateniente comprometía al agricultor a trabajar la tierra y pagar una renta o prestar servicios personales: con la institución del Beneficium" eclesiástico, similar al "precarium" y al Comitatus"

germano. El "Beneficium" era la entrega de la tierra y de sus huertos a cambio de renta o de servicios personales.

Los Reyes Francos recompensaron a los Condes y Duques de su séquito con beneficios, y prontamente los Carolingios los dieron a cambio del compromiso de contribuir con tropas de caballería, con lo que los señores se convirtieron en una fuerza real de poder. A los beneficios se agregaron las "inmunidades", por las que se eximía a ciertos fundos de la jurisdicción directa del Rey. Esto convirtió de hecho al noble titular del beneficio y la inmunidad, en la autoridad política social y económica de su tierra y de los hombres que la poblaban.

El cuadro se completa con la institución del "Comitatus", nombre que recibía el séquito del guerrero que se unía a un jefe por obligaciones de servicios y lealtad recíproca, el que luego se combinó con la práctica del juramento de fidelidad, en una ceremonia especial de homenaje o vasallaje. El señor y el vasallo estaban unidos por un compromiso personal y vitalicio, por el cual, aquél recibía ayuda y éste, el uso de la tierra por todo el tiempo de su vida. Cuando los vasallos del Rey igual relacionados con los señores secundarios y los feudos se convirtieron en hereditarios, la estructura del sistema quedó completa.

El nombre de feudo deriva de "fead" (fe-recompensa y ad-posesión), vale decir "beneficio recibido por el vasallo a cambio de la fidelidad debida al señor.

El régimen feudal significó la descentralización política, la conexión del poder político al elemento territorial y la noción del contrato como fundamento del mismo.

La sociedad feudal se componía de nobles integrada por los señores territoriales; los hombres libres, que habitaban la tierra del señor y tenían algunos derechos civiles; y los siervos de la gleba que se consideraban accesorios de la tierra y que se vendían como

talescuando esta se enajenaba. La estratificación se ordenaba según una escala jerárquica en cuyo nivel más alto se encontraba el Rey y en el último peldaño el siervo de la gleba, con obligaciones recíprocas entre el Rey y los señores feudales y entre estos y sus vasallos. Económicamente el feudo se bastaba así mismo, pero no era una unidad simple sino compuesta, en base a un conjunto de castillos, propiedades menores, caseríos y tierras, es decir, "un complejo de economías familiares".

A partir de los siglos XI y XII el feudalismo se convirtió en el régimen dominante. Los señores territoriales significaron la "poliarquía", la diversidad y multiplicación de los centros de poder de reducido tamaño. El feudo era una comunidad agrícola, una unidad económica y un centro autónomo de poder. La tierra constituía la riqueza y la agricultura el hecho económico básico. El encuadramiento de señores y vasallos emergía de la posesión y explotación de la tierra. El gobierno y la organización social eran estrictamente locales, cristalizando en relaciones personales las relaciones de propiedad. El feudalismo, en este sentido, fue un procedimiento mediante el cual los que prestaban servicios recibían en pago los frutos de la tierra. Por consiguiente, todo el sistema se basaba en el trabajo del siervo.

Los eslabones del sistema enlazaban la sociedad desde arriba hacia abajo, Emperador, reyes, duques, condes, barones, y vasallos estaban unidos por relaciones de vasallaje, pero de tal forma "que el vasallo no es vasallo del señor". Esta regla expresa el carácter personal de la relación.

El feudalismo fragmentó tres instrumentos del poder político, el ejército, los impuestos y la aplicación de la justicia.

Por otra parte, las contraprestaciones entre señores y vasallos nacían de un contrato y, además de sus implicaciones de orden social y económico, comprendían subordinación política. Pero eran personales, deter

minadas, concretas de persona a persona, contractuales y voluntarias, no impersonales y objetivas como son las actuales relaciones políticas, propias del Estado moderno o contemporáneo.

Era algo semejante a lo que ocurriría si los ciudadanos de cualquiera de los actuales Estados pudiera negarse a pagar los impuestos por encima de determinada cantidad, abstenerse de prestar servicio militar por más allá de un período estipulado y acaso negarse a ambas cosas hasta que se reconocieran sus libertades.

Esto explica por qué la monarquía feudal fue extremadamente débil y descentralizada, carente de los instrumentos de control social que hacen posible las operaciones esenciales del Poder, es decir, la acción, la decisión y la sanción.

Esa debilidad intrínseca se acentuaba debida a que la administración, los cargos públicos, eran hereditarios, transmisibles y enajenables lo que convertía al funcionario público, no en un agente del poder real, sino en el dueño o poseedor del derecho a ejercer la autoridad. Ya la situación particular de la "corte feudal", compuesta por el señor y sus vasallos, que actuaba como tribunal de decisión en las cuestiones derivadas de la relación de vasallaje, con todas las implicancias propias de un juicio entre pares. De esta suerte, si bien nominalmente el Rey era la autoridad superior, cuyo poder provenía de Dios y que tenía derecho a la reverencia y obediencia por su posición y en lo más alto de la jerarquía feudal, en realidad el poder de la corte feudal, el carácter contractual de las relaciones feudales, su sometimiento a la ley, la falta de ejercicio, la tributación, poder de la legislación y de una administración directamente subordinada reducían su posición a la de un primero entre iguales.

Es característica de la Edad Media la forma como se organizó el trabajo agrupando a las personas que practicaban un oficio determinado "en gremios" o "corporaciones"; los trabajadores agrupados en estos "gremios" recibían el nombre de artesanos. Los gremios a su vez tenían subdivisiones: maestros, oficiales y aprendices.

Esta aparente centralización del trabajo en manos de unos cuantos constituían en realidad una forma de defender la autonomía de los artesanos, dedicados a determinado oficio, en contra de la invasión que a su forma de vida pudieran efectuar las personas ajenas al "gremio" y una defensa de sus personas y patrimonios contra los señores feudales, pues los gremios tenían una organización parecida y una fuerza similar a la de nuestros actuales sindicatos "mutatis mutandis".

Analizados en rasgos generales los distintos períodos de Edad Media, con relación a la forma de gobierno que privó en cada uno de ellos, encontramos varios elementos, que pudieramos considerar como antecedentes del municipio. La descentralización del poder real hasta cierto punto, la autonomía que tenía cada feudo para sus asuntos fiscales, administrativos y de aplicación de la justicia, son características que encontraremos posteriormente en el Municipio.

Por no ser la finalidad de este estudio el aspecto histórico, me reduzco a señalar simplemente las características más generales de la época, para tratar más a fondo la cuestión cuando quede plenamente establecido lo que se entiende por municipio, al terminar los antecedentes que del mismo iré señalando.

CAPITULO

ANTECEDENTES NACIONALES DEL MUNICIPIO

E S P A Ñ A

Al hablar del municipio en España, debemos distinguir cuidadosamente las dos épocas clave de su historia, la dominación romana y la hegemonía visigótica. Durante la primera, las instituciones que predominaron en la península fueron las de tipo romano, de las que ya hablé en el capítulo anterior. Debo agregar, sin embargo, que el municipio Hispano Romano nunca gozó de una autonomía completa. En España, como en el resto del mundo conocido, la aparición del cristianismo, con sus nuevos conceptos políticos y religiosos, subvirtió el orden del mundo antiguo. Al proclamar éste la igualdad substancial de los hombres, su dignidad ante el Estado, consideró a la organización política como un medio para la satisfacción de las necesidades del individuo y a éste como un fin en sí mismo, destruyó la teoría de la superioridad del estado y dejó sin fundamento su centralización absorbente en todos los órdenes.

En los primeros años de la dominación Visigoda, los Hispano-Romanos conservaron sus instituciones jurídicas, mantuvieron su propiedad sobre una tercera parte de los terrenos poseídos con anterioridad y sólo ellos sufrían la carga del impuesto. Los invasores dictaron leyes, en su mayoría compilaciones de Derecho Romano para regular las relaciones entre vencedores y vencidos. Con el transcurso del tiempo y el trato entre instituciones jurídicas y el derecho resultante se aplicó a todos por igual.

Vamos a estudiar brevemente algunas de las instituciones Visigóticas, ya que, como se verá más adelante, presentan una innegable importancia y una conexión estrecha con el desarrollo del municipio en España, y, de manera muy especial, con el Cabildo o Ayuntamiento Español y con el nuestro de la Nueva España.

El Rey se rodeaba de una corte o consejo de los principales de los pueblos primeramente llamado "Curia Regia" y, posteriormente, con la intervención del clero católico ya como clase, ya como moderador del poder del monarca a través del derecho canónico y natural: "Aula Regia". Tenía este consejo, como función principal, asesorar al Rey en aquellos asuntos de gran importancia que se sometían a la asamblea general; lo acompañaba en los actos de promulgar leyes, intervenían en las diligencias previas, en delitos políticos; en una palabra, era un poder que restringía el del monarca, quien no era sino uno de los nobles elevados al caudillaje. Posteriormente, ya en la España cristiana, el "Aula Regia" tuvo una gran importancia por la intervención en los concilios.

Los concilios eran asambleas mixtas, compuestas por el Rey, el "Aula Regia" y un grupo de eclesiásticos, extendiéndose su jurisdicción no sólo a la materia eclesiástica, sino a asuntos laicos o civiles.

"Los concilios eran convocados, como se ha dicho, por el Rey, y asistían no solamente los obispos, abades, monjas, presbiteros y aún diáconos, sino los miembros de las altas clases que componían el "Aula Regia" u otros designados por el Rey. Primero, se reunían los eclesiásticos; después penetraba el Rey con su Aula y leía el "Tomus Regius" en que exponía los problemas para cuya resolución se había convocado el concilio; terminada esa lectura el Rey salía".

"Tomadas por el concilio las determinaciones que creía conveniente, se dictaba por el monarca la "lex in confirmatione Concilii" que daba a los cánones conciliares la fuerza civil de una ley". Como se ve, en la España de época Visigótica, todas las fuerzas vivas de la nación colaboraban en su gobierno y esta asamblea legislativa, política y administrativa, es el antecedente inmediato de las Cortes que tanta importancia tuvieron después, contribuyendo a dar mayor vigor, a la vida municipal y a la del estado a través de aquella. Más adelante, al hablar del ayuntamiento, trataremos el punto con más detalle.

El régimen jurídico Visigodo tuvo como base fundamental la libertad del individuo; de ahí que en todos los órdenes los vínculos creados fueron contractuales por manifestación expresa o presunta de la voluntad. El lazo que unía a monarca y vasallo se manifiesta en una doble forma: por la elección indirecta por los principales de los pueblos electores - y el juramento de fidelidad, especie de contrato general de vasallaje, en el que por una parte los vasallos juraban obediencia al señor en persona o en la de su representante - y, por la otra, éste juraba - hasta la constitución de Cádiz, 1812 que "A las ciudades, villas y lugares de nuestros reinos les sean guardados los privilegios que han tenido de los reyes nuestros antepasados, los cuales confirmamos, y que les sean guardadas sus libertades y franquezas y bienes, usos y costumbres, según que les fueron otorgados y por nos fueron confirmados y jurados". De este carácter contractual del derecho se derivaron numerosas consecuencias: los pueblos y los individuos no estaban obligados a cumplir con todas las órdenes, leyes o decisiones del Rey, sino sólo con aquellas que estuviesen dentro de los límites de lo jurado. Una de las obligaciones que contraía el vasallo consistía en el servicio militar y con relación a éste el pago de la fonsadera como impuesto por exención o multa por incumplimiento. Tenía asimismo el señor el derecho de cobrar impuestos. Cuando algún vasallo no podía cubrir los impuestos al señor, éste le concedía el usufructo vitalicio de una superficie, determinada, con la obligación de radicar en ella, prestar servicio militar y algunas otras, prestimonio.

De gran importancia es la organización de la justicia entre los Visigodos. En un principio correspondía al Rey o a algún funcionario dux o comes provinciae, en quien éste delegaba su autoridad, la administración general de la justicia. Los Godos originalmente eran juzgados por sus propios jueces llamados tiufaldi y por sus propias asambleas de carácter militar "iuntae". Posteriormente y

al ingresar en el servicio militar los hispanoromanos, la jurisdicción de la junta fue extendiéndose hasta entenderse con todo lo sucedido en el pueblo y aún en su alfoz (territorio).

Como se verá más adelante, estas instituciones Visigóticas, al lado de las hispanoromanas, arraigaron en forma tal en el pueblo español, que no hace falta gran esfuerzo para conectarlas y aún confundirlas muchas veces, con las instituciones del Cabildo Español y el de la Nueva España.

Si al iniciarse la invasión, el regionalismo de los pueblos facilitó su derrota, después ese mismo sentimiento local, con sus necesarias consecuencias jurídicas - intensa vida política municipal, amplia legislación formal, cartas pueblas, fueron extensos o breves - fortaleció individualmente a las comunidades, dándoles tal vigor y creando en ellas tales facultades cívicas que al correr del tiempo no sólo desalojarían al invasor, sino que harían de España la primera nación del orbe.

En efecto, fueron esos sentimientos y la autonomía en el ejercicio municipal, los que dieron nacimiento al Cabildo o Ayuntamiento Español - ejemplo vivo, arquetipo de democracia y virtudes cívicas con plena conciencia de responsabilidades y derechos el que, al implantarse en la Nueva España, tuvo un florecimiento igualado en su tiempo y no alcanzado en la actualidad por la mayoría de los países de los que hemos copiado sus instituciones. Fué tal la fuerza del Cabildo que, en asuntos propios superaba la del Rey, y en los de interés estatal, a través de la representación en las cortes, la igualaba. No sabemos con exactitud cuándo nació el primer Ayuntamiento Español. La historia remonta al siglo XI de nuestra era el nacimiento de los Comunes o Concejos de los pueblos. En efecto, parece ser que los abusos de los señores con sus vasallos, el excesivo poder de aquéllos frente al monarca y la necesidad de fomentar la población de villas y ciudades en lugares cercanos a los dominados por los musulmanes, hicieron al Rey, más que conceder

consagrar las costumbres y la conciencia jurídica popular en cartas o privilegios dados a los poblados y a sus habitantes.

Fue en la organización del Concejo del pueblo en la que el monarca concedió inicialmente la autonomía gubernativa, depositando en los ciudadanos la jurisdicción en lo civil, criminal, económico y político, reservándose únicamente el derecho de juzgar de los casos de corte, apelaciones y de aquellos casos que por circunstancias especiales no podía conocer la justicia del pueblo. El Fuero de León en 1020 es el primero de que se tiene noticia y sirvió de modelo a otros muchos como los de TERUEL, CALATRAVA, etc.

El gobierno del Concejo o Comunes fue ejercido por el pueblo, a través de intervención directa - cabildo abierto - en todos los asuntos de alguna importancia. "Reunidos en Consejo, los habitantes o jefes de familia de cada pueblo, como depositario de la autoridad pública, discutían los asuntos comunes, nombraban anualmente alcaldes ordinarios, jurado y otros ministros de justicia para que ejerciesen el poder judicial en lo civil y criminal, como igualmente oficiales que desempeñasen el gobierno económico del común y el mando de la fuerza armada; porque cada Concejo había organizado una fuerza militar para proveer a la tranquilidad de sus sesiones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malhechores, sostener los derechos de la comunidad, y salir al servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros".

La democracia representativa nace con el aumento de población. No siendo posible, muchas veces, llegar a un acuerdo por el número tan crecido de vecinos que tomaban parte en la discusión en choque de los intereses que esto significaba, se hubo de reducir el número de los que intervinieran nombrándose, al efecto, un grupo de representantes, Concejales o Múncipes. Así es como nace el Ayuntamiento realizando en la vida diaria su significado lógico, junta de vecinos con el mismo fin. Al hablar del Común o Concejo del pueblo, no tocamos sus instituciones; pues ya que es difícil distinguir si algunas de estas nacieron con él, realizaron costumbres inmemoriales de los pueblos o fueron producto del Ayuntamiento, las trataremos con mayor detalle al hablar de éste.

El gobierno del Ayuntamiento se ejerce por un Alcalde, generalmente nombrado por el pueblo, asistido de varios regidores y uno o más síndicos, o defensores del pueblo y diputados, que vigilan el manejo de los Concejales, todo de elección popular directa.

Al hablar del alcalde decíamos que era generalmente electo por el pueblo y esto es cierto; sin embargo, en algunos pueblos se nombraba por insaculación, o el pueblo escogía de una terna propuesta por los regidores salientes.

No existió uniformidad en cuanto al número de Concejales, Síndicos, Diputados, etc., ni en cuanto a la duración de su encargo, siendo las diferencias de número resultado del tamaño de la población y la duración de los cargos generalmente de un año, aunque en raras poblaciones fueron perpétuos. El monarca trató de amenguar la autoridad concedida a los pueblos mandando delegados suyos para ejercerla. Los pueblos acostumbrados a su libertad y sintiendo en su fuero interno las costumbres políticas y administrativas que vivían, rechazaron en las cortes esta tentativa de usurpación, volviendo al antiguo régimen. La alta jurisdicción pasó del Rey a los Alcaldes Mayores o Corregidores, funcionarios delegados que residían en las principales villas o poblaciones que no tenían más intervención en la vida municipal, que asistir a las juntas de cabildo, autorizar, certificar y ejecutar los acuerdos de éste y dar su voto en caso de empate en la decisión.

El ayuntamiento era una pequeña república, una sociedad perfecta en cuanto a sus fines; contaba con todas las facultades y medios para realizarlos - desde un patrimonio hasta una fuerza militar -, intervenía en todas las actividades jurídicas realizadas en su ámbito y todos los vecinos tenían intervención en el gobierno.

"Pertenece al ayuntamiento": 1.- El ciudadano de la abundancia y calidad de los comestibles; 2.- La inspección de la legitimidad de los pesos y medidas, facultades de enmendarlas y castigar a los contraventores; 3.- La policía de sanidad y limpieza; 4.- El cuidado de los pósitos;

5.- La administración de los propios y arbitrios; 6.- La distribución y exacción de las contribuciones y rentas públicas; 7.- Y, en fin, generalmente hablando, todo lo que es relativo al gobierno económico político del pueblo sin que las autoridades superiores puedan meterse en ellos sino por vfa de apelación y agravio.

El Municipio gozaba de exenciones, creaba gremios, establecía ferias, impulsaba el comercio que en los terrenos señoriales se veía estancado por los tributos, favorecía la agricultura, auxiliaba a los necesitados, rechazaba las prestaciones de los nobles y aun ponían a raya las demandas de los reyes; disponían de fuerza armada para hacerse respetar y atender a su defensa.

Además de estas funciones asentadas por Escriché, debemos agregar la administración de las alhóndigas, el cuidado de la educación y, en general, la prestación - directa o por arrendamiento - de los servicios públicos municipales, así como la representación de éstos en las Cortes.

Vamos a considerar las anteriores funciones, su forma de ejercicio, haciendo notar el fin perseguido, las causas de su nacimiento y los medios tanto jurídicos como materiales usados para realizarlas.

El Ayuntamiento Español gozó hasta 1812 de un régimen político de absoluta autonomía, al grado que en sus propios asuntos y elección de sus funcionarios tenía jurisdicción privativa aún sobre la del monarca. Numerosos son los casos en la historia de España en que el municipio obraba según su propia conciencia. Hubo algunos pueblos en los que las autoridades eran nombrados por el monarca, pero este caso de excepción tuvo lugar cuando lo pedían la mayor parte de los vecinos además de exigirle el bien del servicio municipal.

Función política de primera importancia era la intervención del municipio en las cortes las que institúan sobre los asuntos tocantes a todo el reino.

Las cortes elegían también al Rey y, al coronarlo le tomaban el juramento compromitiéndose a guardar los privilegios concedidos a las ciudades, villas y lugares del Reino. Elegido el Rey, una de los miembros de la Corte, poniendo una espada desnuda sobre el corazón del Rey decía: "nos, que cada uno de nosotros somos tanto como Vos, y todos juntos más que vos, os hacemos rey sin guardafis nuestras fueros y privilegios; et si non, non" Fórmulas que nos dan una idea del espíritu de la organización estatal Española.

Las Cortes estuvieron compuestas de tres brazos: Clero, Nobleza y Ayuntamiento, a través de sus representantes o procuradores. La representación de las clases altas fué debilitándose paulatinamente y por ende haciéndose más fuerte la municipal.

Característica política muy importante era la facultad que tenían los cabildos de darse sus propias ordenanzas, sin más límites que el ámbito de su jurisdicción y siempre que no contradijesen la legislación general del Reino, la costumbre y el derecho natural.

Si en lo político los municipios gozaron de gran libertad, en lo económico y administrativo su economía fue mayor.

Entre los egresos de los ayuntamientos ocupaba su lugar primordial el destinado a la educación.

La satisfacción de las necesidades económicas colectivas jugaba siempre un papel de primera importancia en los servicios públicos. Los servicios de abasto eran patrimonio exclusivo del municipio, el que los arrendaba a los particulares para su prestación en la mayoría de los casos, siguiendo un sistema que, a la vez que proporcionaba fondos al Ayuntamiento, le aseguraba su baratura y calidad, sin caer en los vicios de una burocracia complicada y costosa. El arrendamiento de los servicios se adjudicaba cada año en pública subasta, al mejor postor, no sólo en cantidad a la postura sino de manera principal a aquellos que

ofrecieron las mejores condiciones y previa constitución de fianza suficiente, la que, en caso de incumplimiento a las condiciones pactadas, se hacía efectiva, revirtiendo el servicio al municipio para subastarse nuevamente. Los arrendatarios de los servicios tenían obligación de prestarlos gratuitamente algunos días del año. Para vigilar la calidad y peso de las mercaderías que se expedían en los mercados y ferias, el Ayuntamiento nombraba a varios "almotacenes" o fieles ejecutores.

Para la venta y distribución de los cereales se crearon dos instituciones el pócito y la alhóndiga.

"El objeto de los pócitos fue prevenir los males ocasionados por la pérdida de las cosechas o alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos en que, por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones cada lugar había de abastecerse a sí mismo ". En tiempo de malas cosechas o cuando por cualquier razón no contaran los agricultores con la suficiente semilla para la labor del año, el pócito les prestaba la que necesitaban, cobrándoles intereses, aproximadamente un cuatro por ciento; con el tiempo los municipios lograron tener en el pócito, por su forma de funcionar, un fondo, en efectivo y en grano, capaz de hacer frente a cualquier calamidad.

Para contrarrestar la actividad de los regatones o acaparadores y de los traficantes del mercado negro se creó la alhóndiga que era una bolsa de cereales controlada por el Ayuntamiento; por ella pasaban todas las operaciones que se hacían en esa especie, castigándose con penas severas a quienes eludían su intervención.

Todo pueblo, villa o ciudad tenían por lo menos un médico pagado por el Ayuntamiento para curar gratuitamente a los vecinos. Era tan importante este servicio, que en las partidas de gastos de los municipios los honorarios del médico figuraban en primer lugar.

El Ayuntamiento Español, como organismo con fin propio, estuvo dotado de los medios, también propios, para realizarlo. El sistema económico del Municipio se basó, lo mismo que la suficiencia económica de los individuos en la administración inteligente de un patrimonio y en la retribución por

los servicios prestados. Son los "propios y los arbitrios" la base casi exclusiva de la solvencia económica de los municipios. Las cargas económicas son soportadas sólo accidentalmente por los vecinos.

Todos los Ayuntamientos Españoles tenían edificios, terrenos y pastos cuya explotación les producía los ingresos necesarios. La explotación de los "propios" generalmente se hacía por arrendamiento de los mismos dados en pública subasta y a los fcos que se obtenían se le debía de dar buena y legítima inversión. Los arbitrios consistían en las cantidades que el Municipio obtenía normalmente por la prestación de los servicios públicos y, más generalmente, por su subasta. Estas dos fuentes de ingresos casi siempre bastaban a satisfacer los egresos; sólo excepcionalmente, y por tiempo limitado, se podían imponer contribuciones o impuestos. Consistían éstos en derramas o "repartimientos", "sisas" y contribuciones que no se podían imponer sino mediante prolongados trámites de autorización del Monarca, en vista de la necesidad de la medida.

Las derramas o "repartimientos" eran la división "per capita" entre los vecinos de los gastos extraordinarios originados por causas comunes al vecindario: la construcción de un puente, la reparación de una asequia, etc. Las "sisas" eran contribuciones, generalmente voluntarias, de los vecinos para el sostenimiento de alguna institución benéfica: hospitales, escuelas, etc. Los impuestos eran cargas que los vecinos tenían que soportar por motivos extraordinarios y sólo por un tiempo limitado. Unas veces eran pagados en efectivo, otras en especie o trabajo. Las labores comunales eran desempeñadas por los vecinos según el tiempo que fuera necesario, y al llegar la cosecha se repartía por partes iguales entre los que habían intervenido y se reservaba una parte para el Municipio. Esto se aplicó posteriormente con éxito en la Nueva España. Casa villa o población tenía su cuerpo de milicia formado por su propio contingente, con independencia de las otras villas.

Mencionamos ya anteriormente el poder de los municipio para darse sus leyes. Sólo agregaremos que, junto con éste, residía en los Ayuntamientos la facultad jurisdiccional. El Alcalde o "justicia" la ejercía: originalmente conocía de la materia civil y criminal en primera instancia y sus decisiones admitían apelación ante el Cabildo; posteriormente, con la creación de los Corregidores o Alcaldes Mayores, eran éstos los que conocían de la alzada.

El ayuntamiento era una especie de pequeña república con todos los medios políticos, económicos, jurídicos y culturales necesarios para lograr su fin, su bien común específico. Si en la práctica el incremento del poder de los Reyes disminuyó en parte su autonomía, las consecuencias que esto originó demuestran plenamente el arraigo que las instituciones municipales tenían en los individuos.

Con estos queda hecho un esbozo más o menos general de lo que fue el municipio en la Madre Patria. Pasaremos a estudiar esta institución en la Nueva España.

M E X I C O

Al desembarcar Cortés en Veracruz, chocaron dos culturas: la española indudablemente la de mayor altura en el continente Europeo, y la antigua de los indígenas, de carácter primitivo.

1.- Precortesiano.- El Municipio es una forma social, es por excelencia la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que vuelven vecinales a domiciliarios en cuanto establecen su estructura económico-agraria.

En cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizar para fines propios y específicos, este adquiere el carácter de Municipio Político.

"El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce por mediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de estos (Max Weber)(Elbis)

Estudiaremos las ideas jurídicas de los Aztecas, el pueblo más poderoso entre ellos, para formarnos una idea de los demás.

La familia ha sido en todas las agrupaciones humanas, base esencial, y elemento moderador del poder del Estado. Fue el culto familiar lo que distinguió y sostuvo a los primitivos pueblos indoeuropeos, lo que formó el linaje: el culto, o por lo menos el recuerdo de los antepasados. Los Aztecas tenían el vocablo connotativo de la idea de padres, pero ahí cesaban las ideas familiares; más allá todos eran iguales; tanto a los abuelos propios como a los ajenos se les llamaba simplemente "collo" o "tesi" (viejos). Si de la familia pasamos a la tribu, vemos a los individuos, agrupados bajo el mando de un jefe "tecutli", sin más liga que una absoluta sumisión, que una potestad sin límites del que ordena y sumisión servil del que obedece.

El Capulli: Es un clan totémico, con sus instituciones emanadas de su propia naturaleza. Los Jefes se elegían por los consejos de sus respectivas tribus.

Era una alianza de familias regida por un consejo.

Las autoridades que regían al Calpulli eran: El Teachcauh semejante al alcalde. Administraba el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del Calpulli, el producto de sus tierras, cuidaba de la conservación del orden, de impartir justicia y del culto a los dioses y antepasados.

El Tecutli: Jefe Militar del Calpulli. Cuidaba del adiestramiento de los jóvenes en el Tepochcalli. Capitaneaba a las tropas en las batallas y en ellas portaba el mismo la "Sagrada Insignia del Linaje".

Los Tequitlates: Dirigían el trabajo comunal.

Los Calpizques: Recaudadores del tributo.

Los Tlayacanques: Cuadrilleros

Los Topiles: Gendarmes, etc.

La Tribu era una liga de Calpullis.

En el Calpulli había cierta especialización del trabajo que propiciaba la formación de clases sociales. Al mismo tiempo que la aparición de clases, aparece el Municipio primitivo. El Municipio aparecía como poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por este como asociación de vecindad, se expresaba a través de la expresión domiciliaria, como asentamiento de mercado, como inmediata institución para regular las funciones y atender a las necesidades de la comunidad.

El Municipio como efecto de la sociabilidad, aparecía institucionalizando las relaciones sociales en su régimen agrario, en su policía, en sus mercados, en sus templos, escuelas y tribunales.

Estos son los antecedentes que en el derecho azteca encontramos del Municipio, un Municipio si se quiere de las características del actual. Características que sin duda influyeron en la formación de nuestras instituciones a través de los Municipios de Indios.

2.- Colonia 1.- El antecedente directo y primordial de nuestro Municipio es el Municipio Español que nos llegó como consecuencia de la conquista.

Este nos llegó con los españoles al establecerse el primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz. Este Ayuntamiento fue establecido para subsanar las irregularidades legales en que había incurrido Cortés al faltarle los poderes necesarios para poblar las nuevas tierras y poder, en consecuencia, emprender la conquista del nuevo territorio descubierto.

"Y luego le dimos poderes muy bastísimos, delante de un escribano del rey que se decía Diego de Godoy, para todo lo por mí aquí dicho. Y luego ordenamos de hacer y fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz porque llegamos jueves de la cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz... - Y fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco Montejo... - Y diré como se puso una picota en la plaza y fuera de la villa una horca, y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristóbal de Olid, y Alguacil Mayor a Juan de Escalante, y Tesorero Gonzalo Mejía y Contador Alonso de Avila y Alfe-rez a fulano Corral, y Alguacil del Real a Ochoa y a un Alonso Romero".

En la Nueva España coexistieron tres distintos regímenes municipales: la organización primitiva en lo que no se opusiera a la religión, derecho natural y Leyes de Indias; los Ayuntamientos de Indios y el régimen Municipal Castellano con sus necesarias adaptaciones al medio.

Carlos V, el 6 de Agosto de 155, estableció lo siguiente: "Ordenamos y mandamos que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos que no se encuentren con nuestra sagrada religión y las que han hecho de nuevo, se guarden y ejecuten; y siendo necesario, por la presente las aprobamos, con tanto que Nos podemos añadir lo que fuéremos servidos, y nos pareciese que conviene al servicio de Dios Nuestro Señor y al nuestro, y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a los que tienen derecho, ni a las buenas costum-bres y estatutos suyos."

Fué imposible conservar el antiguo estado de cosas. Al perderse el temor se perdió también el vínculo de " Autoridad entre cacique e individuo. Para aplacar el desorden suscitado se introdujo la práctica de nombrar, al lado del cacique, anualmente un alcalde y regidores que menguaban la autoridad y prestigio de áquel, hasta la disposición del 19 de Octubre de 1618, en que Felipe III dispuso en cada pueblo hubiera un alcalde indio del mismo lugar, si pasaba de ochenta el número de casas, nombrarían dos alcaldes y dos regidores también indios; y cuando el pueblo era muy grande se admitía que tuviera hasta cuatro regidores.

Los bienes municipales en las comunidades indígeneas se encontraban en estado de propiedad comunal.

Los Ayuntamientos de Españoles en la Nueva España fueron casi idénticos a los de la Península. El régimen de propiedad municipal fue sustancialmente el mismo con la diferencia de que los gastos del ejercicio religioso, votivo y misional eran pagados del impuesto correspondiente al Rey. Los funcionarios del Ayuntamiento, los mismos y su forma de nombramiento similar: elección, directa o indirecta, nombramiento por el soberano, venta de los oficios, en la misma época en que ésto sucedía en España. Las mismas instituciones municipales: Alcaldía, Cabildo, Alguacilazgo, Milicia propia, etc.

La forma de constitución de unos y otros difería sustancialmente; pues, en la península, las ciudades, villas y sus instituciones eran consecuencia de su desarrollo histórico, en la Nueva España eran el resultado de una nueva adaptación.

Casi siempre los Municipios en la Nueva España eran el resultado de un contrato o capitulación, celebrado por el Monarca con un particular para el descubrimiento, pacificación y población de tierras, protección y evangelización de los naturales.

¡Siempre hubo preponderancia en la vida municipal de parte de los peninsulares.

Eran funciones propias del Ayuntamiento el cuidado de las obras públicas que se decretaran, como casas del Cabildo, Alhóndigas, puentes, caminos, etc., bajo la superintendencia de los Regidores; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo atribución y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo atribución especial del Fiel Ejecutor la de vigilar las pesas y medidas, la policía y orden de mercados y abastos; el cuidar del disfrute de los vecinos en diez leguas a la redonda de los pastos y montes aún en las tierras de Señorío después de levantadas las cosechas; el corte y plantación de árboles; sacar a remate cada año y cuidar que se adjudicaran al mejor postor, los derechos de vender carne y pan, la formación de sus ordenanzas que habían de ser mandados al Virrey para su atribución en el término de dos años; pero rigiendo en el entretanto.

Para llevar a cabo todas estas funciones y la de justicia, seguridad y policía, los Consejos Municipales necesitaban de elementos pecuniarios, y para asegurar su independencia necesitaban que esos elementos no estuvieran subordinados a Autoridades Superiores que podían invertirlos en fines que no beneficiaran directamente a la población, a la vez que quitaran a ésta la responsabilidad por los servicios públicos.

Para satisfacer esos fines los Consejos tenían bienes que se dividían en comunes y propios. Todos eran bienes de disfrute común de los vecinos, salvo los que por naturaleza requerían que fueran de uso exclusivo, como las casas del Cabildo, escuelas, etc. Propios eran los que se arrendaban o administraban directamente por el Ayuntamiento, dedicándose sus productos a los gastos públicos. Los Propios podían ser también urbanos o ruústicos, según donde se encontraban.

Al fundarse una población debían señalársele bienes propios sin perjuicio de tercero, tales como tierras, dehesas y solares.

Cuando hablamos del Municipio en España ya señalamos algunas instituciones como los Póbitos, Alhóndigas y Arbitrios, que pasaron idénticas a nuestros Ayuntamientos.

Parte importantísima en la vida Municipal, y actividad primordial de los Cabildos era la de darse sus propios ordenanzas, que, aunque sujetas al cuadro general de la legislación tradicional Castellana y a las disposiciones que ya sabemos regían en materia de poblaciones siempre permitían proveer a las diferentes modalidades de la localidad, apreciadas por los hombres de la misma y resueltos por ellos los problemas con espíritu práctico.

La ordenanza de Poblaciones dada por Felipe II concedía a los descubridores el derecho de hacer las de las poblaciones que fundaron con tal de obtener confirmación del Concejo de Indias dentro de dos años. Esta facultad de los descubridores de ninguna manera derogaba la que tenía los Cabildos para darse las que mejor les convinieran una vez instalados.

Carlos V había proveído: " las audiencias Reales vean y examinen las ordenanzas que hicieren las ciudades, villas y poblaciones de sus proviencias para su buen gobierno; y hallando que son justas y que se deben guardar las hagan cumplir y ejecutar por tiempo de dos años, y las remitan al Real Concejo de Indias, para que en cuanto convenga".

La regla general era, sin embargo, que las ordenanzas se mandaran al Virrey para su confirmación.

Poco a poco, y como consecuencia de la derrota de los Comuneros en Villalar, el Municipio fue perdiendo fuerza, y por los vínculos que unían a la Nueva España con la península, repercutió en nuestras instituciones el centralismo que fue cundiendo paulatinamente hasta

llegar al absolutismo de los siglos XVI a XVIII en Europa. En nuestro medio el centralismo que fue minando paulatinamente la fuerza del Municipio hizo su aparición en 1767 cuando el Visitador General Don José de Gálvez inició la centralización administrativa municipal.

Con la Constitución de Cádiz volvió a cobrar nueva vida el municipio, aunque con tendencias centralistas. En el Artículo 309 de dicha Constitución se crea el Ayuntamiento.

El Artículo 321 señala las funciones del mismo: reinstauró e sistema de elección popular directa, la no reelección de los funcionarios municipales, su renovación cada año, declaró obligatorio el desempeño de los cargos consejiles, renovó la integración de los regidores con la pérdida de la autonomía municipal en materia tan importante de la población. Sentó precedentes negativos con la centralización de los Ayuntamientos a través de los Jefes Políticos y sobre todo con la pérdida de la autonomía Municipal en materia tan importante como su hacienda.

En razgos generales éstas son las instituciones, funciones y desarrollo del municipio en la época Colonial. Veremos ahora los antecedentes que el municipio tuvo en las distintas leyes fundamentales que rigieron al país desde la Independencia hasta llegar al Artículo 115 de la Constitución de 1917, que, con algunas modificaciones es el que rige actualmente, al menos en teoría, nuestra vida Municipal.

3.- México Independiente.- Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812, Título VI, Capítulo K Artículos 309 a 323.- Se establece en ellos los Ayuntamientos, requisitos para su existencia, autoridades de los mismos, forma de elección de estas autoridades, requisitos para ocupar los cargos públicos, obligaciones del Ayuntamiento, forma de efectuar el aprovisionamiento de recursos económicos o de desarrollar las actividades propias del mismo.

El decreto Constitucional del 23 de Octubre de 1914 dectado en Apatzingan, Mich., por Don José Ma. Morelos y Pavón en su Artículo 211 conserva los Ayuntamientos. El plan de Iguala en el Artículo 309 hace los mismo.

Bases Constitucionales de 1822, Sección Séptima, Capítulo Unico, Artículos 94, 95 y 96.- Se menciona la forma de elegir a los Alcaldes, Regidores y Síndicos y el Reglamento que observaran para el buen gobierno de su localidad.

Constitución de 1824 .- Nada dice al respecto, sin embargo, en Artículo 161 fracción I considera como obligación de los Estados, organizar su gobierno y administración interior sin que en sus disposiciones se opongan a la Constitución, ni a la Acta Constitutiva.

Con base en esta facultad, expidieron sus propias Constituciones, en las que sí se habló de Ayuntamiento, los Estados de Jalisco, Zacatecas, Nuevo León, Tabasco, Oaxaca, Guanajuato, Tamaulipas, Michoacán, Querétaro, Sonora, Sinaloa, Puebla, Chiapas, San Luis Potosí y Coahuila.

Leyes Constitucionales de 1836, Ley Sexta, Artículo 7 Fracción VII Artículo 22 a 26.- En la primera se señala la forma de suspensión de los Ayuntamientos, en el segundo se establecen los lugares donde habrá Ayuntamientos, la forma de elección, los requisitos para ocupar un cargo público y las actividades y obligaciones de los mismos.

Reformas del 9 de Noviembre de 1839, Título Sexto, Sección Primera, Artículo 133, Fracción VIII y IX.- Se manda formar las Ordenanzas Municipales, examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de los Propios y Arbitrios de los pueblos. Sección Cuarta Artículo 146 a 151.- Establecen los lugares donde habrá Ayuntamientos; las autoridades que los compondrán; la forma de elección; los requisitos para ocupar los distintos puestos; el tiempo de duración y las actividades que se debe desarrollar.

Proyecto de Constitución de 1842, Título Primero Sección VII, Artículo 23, Fracción II.- Adscribirse en el Patrón de la Municipalidad.

Bases Orgánicas de 1843, Artículo 134, racción X, hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglar la policía muncipal, urbana y rural.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de Mayo de 1856, Sección Novena, Artículo 117, Fracción XIII.- Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios, y expedir sus ordenanzas respectivas.

La Constitución de 1857 nada menciona de régimen municipal. Solamente las Constituciones Locales de todos los Estados hacen mención al municipio y lo ponen como base de división administrativa.

Estatuto Provisional de Imperio Mexicano del 10 de Abril de 1865. Título IX, Artículo 36 a 44.- Establecen las normas a que deben sujetarse los Alcaldes en su municipalidad, las contribuciones de los Municipios, la forma de elección para los diferentes puestos, las atribuciones de los Alcaldes y los Asesores que en determinados casos deben tener los Alcaldes.

Como puede verse solamente las constituciones centralistas se ocuparon de legislar sobre el Municipio pues, en las federales no se mencionan para nada con excepción de la actual.

4.- Antecedentes directos del Artículo 115.- El 3 de Octubre de 1914 ante la convención de generales, Carranza apuntó: "El aseguramiento de la libertad Municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas", al fijar las metas que debería tener el movimiento revolucionario.

El 12 de Diciembre de 1914 en Veracruz, Carranza expidió un decreto de adiciones al Plan de Guadalupe. En el Artículo 2o. se mencionan: "... el establecimiento de la libertad Municipal como institución constitucional.

La sección de Legislación Social prepara los proyectos de ley, entre -- otros: La Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre.

El Decreto del 26 de Diciembre de 1914 expedido en Veracruz reformando - el Artículo 109 de la Constitución de 1851 dice: "Los Estados adoptarán- para su régimen . . . 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 éstos y el Gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

El proyecto presentado por don Venustiano Carranza en Querétaro en 1914- ante el Constituyente decía:

"De los Estados de la Federación".

Artículo 115.- I 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 ayuntamientos de lección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administratán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gasots públicos del Estado en la- proporción y términos que señala la legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corres- ponde 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 Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos- que establezca la Ley".

Reforma publicada en el "Diario Oficial de 29 de Abril de 1933, Fracción 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 electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio..."

Adición publicada en el "Diario Oficial" de 12 de Febrero de 1947, Fracción I: "cada municipio administrado por un ayuntamiento de elección popular directa . . ."

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

Estas son las disposiciones que con relación al municipio se encuentran en las distintas leyes fundamentales que nos han regido en el transcurso de nuestra vida como país independiente.

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:

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 desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se 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 como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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 municipales, y

III.- Los Municipios serán investigos 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.

Queda, pues, el artículo 115 ya con sus adiciones y reformas de la manera señalada.

INGLATERRA

Cuando los Anglos y Sajones principiaron la conquista de Inglaterra, la comunidad política más pequeña era la "Township". En ella se reunían los hombres libres para resolver los problemas de poca importancia que se suscitaban entre ellos. Cada "Township" estaba formada por un grupo de familias unidas por parentesco sanguíneo. En ella cada hombre tenía, además de su casa, una parcela cultivable. Aparte de los terrenos de cultivo existía un agostadero común, donde cada habitante podía apacentar su ganado conforme a las reglas establecidas por la comunidad.

Los asuntos de mayor importancia se sometían a una asamblea llamada "Hundredmoot", o asamblea de los cien, la que tenía también atribuciones judiciales, pues resolvía tanto de asuntos de propiedad como de causas penales. Por encima de la "Hundredmoot" estaba la "Folk moot" que resolvía los asuntos que representaban problemas de competencia para la anterior, por pertenecer los individuos sometidos a juicio, a diferentes distritos. La "Folk moot" era una asamblea de la tribu.

Durante la época de los Tres Reinos, Ine de Wessex substituyó la "Hundredmoot" por la "Shire", que viene siendo una Institución diferente a la anterior solamente por la amplitud de su competencia.

El sistema británico fue evolucionando hasta 1295, año en que el Rey Eduardo Primero reunió el Parlamento Modelo que estaba integrado en forma semejante a la actual, pues concurrieron los Obispos, los Abades, los Varones, dos Caballeros por cada Condado, - dos Burgueses por cada población y los representantes de los Capítulos de las catedrales y del clero parroquial.

Quedó desde entonces establecido una diferencia entre la Administración rural y la urbana, que influyó en las Colonias de América y en la organización Política de los Estados Unidos de Norteamérica.

Existen cantidad de similitudes entre la organización británica, en su aspecto interno, y el Municipio, objeto de nuestro estudio. Son de suma importancia estos antecedentes que influyeron en forma determinante en la vida y organización de los Estados Unidos de América, ya que la influencia que recibió el Municipio Mexicano de las Instituciones americanas fue importantísima, a través de leyes, instituciones, pensadores, etc., como veremos posteriormente.

ESTADOS UNIDOS.

Transplantados los colonos de Inglaterra a América trajeron consigo sus propiedades, su religión, sus costumbres y con éstas sus leyes y forma de gobierno.

Fue en las colonias, como en Inglaterra, el "Township" la base de la organización política, aunque debe aclarar que tuvo tres características diferentes según que su desarrollo fuera en el Norte Centro o Sur.

En el Norte tuvo carácter netamente democrático, pues intervenían en la asamblea o "Town Meeting" todos los vecinos y ahí formaban sus reglamentos, fijaban los impuestos locales y trataban los asuntos relativos a la comunidad. Era una democracia directa, en la que el único requisito era ser mayor de edad y varón, para asistir a ella y poder discutir los asuntos tratados.

En el Sur, que carecía de ciudades grandes y que más bien estaba constituido por enormes plantaciones, habitadas fundamentalmente por esclavos, el centro de reunión fué la iglesia. En ella se formó inicialmente la Junta Parroquial o " Vestry" que constaba de doce miembros, quienes al principio eran elegidos popularmente y después se convirtió en una corporación cerrada que tenía facultad de nombrar a sus miembros en caso de existir una vacante. Se encargaba principalmente de cobrar los impuestos. En el Siglo - XVII perdieron sus facultades jurídicas y administrativas en favor de las Cortes de los Condados. Como vemos por lo anterior se trata de una democracia representativa inicialmente, convertida después en Cuerpo Cerrado.

Después de la independencia de los E.U.A., fue evolucionando la Comuna o Municipio, que se rige siempre por la Carta Patente o Charter, la administración, sin embargo, se dividió en varias formas que han tenido más o menos aplicación en el vecino País, y de las que daremos solamente las características más importantes.

Los sistemas o planes son dos: Plan de Mayor y Plan de Consejo.

El Plan de Mayor se divide a su vez en: Plan Mayor Fuerte y Plan de Mayor Común.

El Plan de Consejos se divide en: Plan de Gerente de la Ciudad y Plan de Comisiones de Gobierno.

El Plan de Mayor Fuerte es equivalente a nuestro sistema Municipal, pues en él el Mayor, equivalente a nuestro Presidente Municipal, es electo expresamente por los votantes para su cargo, tiene poder com-

pleto sobre cualquier otro órgano Municipal y lleva sobre sí el peso de la administración.

En el Plan de Mayor débil el Mayor o Presidente Municipal tiene solamente bajo su responsabilidad una parte de la administración, el resto se confía a los Regidores.

En el Plan de Gerente de la Ciudad las funciones reglamentarias y administrativas se confieren a un Consejo o Comisión, elegido popularmente; las funciones ejecutivas se otorgan a un Gerente de la Ciudad nombrado por el Consejo y que no tiene tiempo fijo de duración en el cargo, ésto queda a criterio del Consejo.

En el Plan de Comisiones de Gobierno se elige popularmente a los Regidores que pueden ser de dos a siete. Estos expiden los Reglamentos respectivos y de acuerdo con el número de Departamentos que se creen, se da la titularidad a cada uno de ellos, que queda como ejecutivo de su Departamento.

Tiene mayor aplicación en la Unión Americana la forma conocida como Plan de Mayor Fuerte.

Vistas someramente las Instituciones que rigen a los E.U.A., solamente queremos añadir lo que dijera de la Comuna Americana Alexis de Tocqueville en la página cincuenta y cinco del Capítulo V de su obra "La Democracia en América": "La Comuna es la única Asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que haya hombres reunidos, se forma por sí misma una Comuna.

La Sociedad Comunal existe en todos los pueblos cualquiera que sean sus usos y leyes, el hombre es el que forma los Reinos, las Repúblicas: La Comuna parece salir directamente de la mano de Dios...

En la Comuna, como en cualquiera otra parte, el pueblo es la fuente de los Poderes sociales, pero en ninguna ejerce su poder con más in-

tensidad. La mayor parte de los poderes administrativos de la Comuna están concentrados en manos de un pequeño número de individuos, llamados los "Select-Men". Son los ejecutores de la voluntad popular como entre nosotros es el Alcalde el ejecutor de las deliberaciones del Consejo Municipal.

La libertad comunal dimana, pues, en los E.U.A., del dinamismo de la Soberanía del Pueblo; de esta manera la vida comunal se deja sentir en cierto modo a cada instante, se manifiesta cada día por la realización de un deber o por el ejercicio de un derecho, lo que viene a despertar el interés en la vida política.

Las Comunas cuidan por sí mismas sus intereses particulares. Las Comunas y los Oficiales Comunales son quienes, conjuntamente con los Jueces de Paz, y según las necesidades de las localidades, regulan los detalles de la existencia social, y promulgan las prescripciones relativas a la salud pública, al buen orden y a la moralidad de los ciudadanos."

CAPITULO III

1.-LA DESCENTRALIZACION CONSTITUCIONAL

Históricamente hablando el origen del Municipio es anterior al Estado. Hemos visto ya en los antecedentes históricos como, antes de que se tuviera noción del Estado como tal, existía una, ya casi perfecta, organización del Municipio; sin embargo, en la vida actual y de acuerdo con nuestras leyes, para que el Municipio goce de existencia es necesario que el Estado, a través de su Constitución le dé vida. Es el Estado quien señala los requisitos a llenar para que, a un núcleo determinado de población - determinado de población establecido en un cierto territorio, se le considere como Municipio. Es por lo tanto el Municipio actual una creación del Estado, el que por medio de su norma fundamental le da vida.

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da vida en nuestro medio al Municipio al establecer en él, concretamente en su primer párrafo, que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Sobre el particular pienso que la opinión del Señor Licenciado Felipe Tena Ramírez externada en su libro de "Derecho Constitucional Mexicano", Novena Edición, página 149, es acertada, y expone, con la claridad y elegancia que lo caracterizan, la misma, que no me atrevo a cambiar nada, concretándome transcribirlo íntegramente: ". . . La fórmula es inexacta. Un Estado miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en Municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la Municipal cuanto -- porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados Municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al Municipio, sino a ciertas circunscripciones territoriales mucho más extensas llamadas Distritos o Cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con la necesidad de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los Municipios.

Lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa fue la libertad del Municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado . . ."

La descentralización municipal excluye la posibilidad de darse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a las entidades federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una constitución y expedir la legislación que de ella se deriva. Sin embargo, existe la tendencia, en la doctrina, a reconocer al Municipio la facultad de darse su propia ley orgánica; no sucede esto mismo en nuestro medio, ya que nuestra Carta Magna no da tales atribuciones al Municipio, basándose en la división de poderes estatuida en la misma, y con el celo que caracteriza a nuestros legisladores cuando se trata de invadir la esfera de su competencia, temen, no sin razón, que el conceder facultades legislativas al Municipio, traería como consecuencia el caos. No obstante, se me ocurre que una manera de solicitar ese problema, sin salirse del cause señalado por la ley orgánica y el Legislativo correspondiente, previo estudio, la aprobara si esta fuese acorde con la rerigir alguna cosa, podría hacerse previa vista que se diera al interesado para ver la razón de cada disposición todo ello con objeto de que las leyes municipales, estén más acordes con la realidad que afronta el Municipio para el que se dictan. Porque es de suponerse, que, al elaborar su ley orgánica, lo hará con base en sus necesidades y en la realidad que debe afrontar para solucionar los problemas que se susciten.

A pesar de todo, la deficiencia existente en esta materia es muy grande y una de las causas de que se esté ahogando paulatinamente la vida municipal como tal, convirtiendo al Municipio en un simple auxiliar del Gobierno Central para la administración del País; no se atiende a que es él precisamente, la base de todo el Régimen Político y la fuente misma de la vida del Estado.

El Municipio es una forma de descentralización ya que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal, que el Estado Autocrático reconoce e incorpora a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo y por eso sólo puede ser, mientras exista como Municipio, una zona descentralizada. Aún en un Estado rigurosamente democrático, el Municipio debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la libertad de la persona frente al Estado. El día en que la descentralización Municipal obedezca a otra causa, el Municipio habrá desaparecido como tal, para convertirse en una célula más, así sea desaparecido como tal, para convertirse en una célula

más, así sea descentralizada, de la organización del Estado, es pues, el Municipio una manera de descentralizar el poder, pero lo es precisamente por su contenido permanente de libertad, que en las épocas de autocracia se pone en pie de guerra.

Cuando el Artículo 115 de nuestra Constitución proclama la libertad del Municipio, lo reinvienda como base y esperanza de la democracia mexicana, ésto es, trata de que el Municipio reasuma entre nosotros su misión de siempre, luchando por la democracia en el seno de un Estado tradicionalmente autocrático.

La forma como el Municipio ingresó en la Constitución, carente de recursos económicos, ha sido la causa de que en algunos Estados la Constitución local socave la libertad municipal y ha colaborado, sin duda, al hasta ahora escaso éxito en la realización de los fines del Municipio y a la práctica defectuosa de la democracia en el mismo, la cual adolece, por lo demás, del vicio común a toda nuestra democracia, por cuanto se falsea y suplanta en los comicios una voluntad popular inep^{ta} como expresarse e importante para defenderse.

"Al proyectar la Constitución de 1917 al Municipio Libre como escuela primaria de la democracia, ensaya del Gobierno por sí mismo, aprendizaje de la función cívica, que requiere no solo independencia al emitir el voto, sino entereza para defenderlo, acertó. Cuando los pueblos aprendan el ejercicio municipal de la democracia, estarán dotados para afrontar los problemas cívicos de cada entidad federativa y los del País en general, porque en los pueblos habrá despertado la conciencia de la propia responsabilidad." F. Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicana, Novena Edición, Pág. 159 .

II.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización ha obedecido, en algunos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de

dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. Por último, ocurre con frecuencia que la administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración.

Se ha pretendido que es característica especial de la descentralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados; pero consideramos que el hecho de dar personalidad jurídica y patrimonio a un organismo determinado obedece simplemente al deseo de otorgarle una simple autonomía técnica o bien concederle una verdadera autonomía orgánica. El único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos. El régimen de descentralización viene a caracterizarse por ese relajamiento de vínculo que existen en las relaciones de la autoridad central y del organismo descentralizado; pero no dejan de existir facultades de parte de las autoridades centrales y esas facultades son las indispensables para conservar la unidad del poder. Si los escasos vínculos dejaran de existir no habría una organización descentralizada sino que existiría un poder independiente o bien un estado dentro del estado.

De acuerdo con el propósito de la descentralización se ha dividido ésta en tres clases: a) Descentralización por región; b) Descentralización por servicios; y c) Descentralización por colaboración.

Para nuestro estudio examinaremos solamente la primera que es la aplicable al municipio; a su vez podemos dividir esta última en descentralización burocrática y descentralización autárquica. Antes de estudiar una de ellas quiero hacer las siguientes consideraciones.

El Municipio en su forma actual está descentralizado. Para que funcione y pueda lograr su fin y cometido debe ser descentralizado.

La descentralización propugna la centralización. En sí significa sacar algo del centro.

La descentralización administrativa supone la creación de centros autónomos de administración pública, concretamente en esta clase de administración no es requisito que los órganos administrativo sean elegidos por el cuerpo electoral de la circunscripción, ya que esta descentralización consiste únicamente en disminuir los poderes de decisión de los órganos centrales en determinadas materias y trasladarlos a otros órganos administrativos, en nuestro caso los municipales. En esta forma es una facultad que emana directamente del Estado.

La descentralización burocrática consiste en la atribución que el Estado da a los órganos locales concediendo cierta competencia y poder de decisión pero limitada, en todo caso, los órganos descentralizados burocráticamente carecen de personalidad jurídica, por lo tanto no es ésta la forma que deba aplicarse a nuestro municipio, que si la tiene (aunque en la realidad nuestra institución se asemeje bastante a la misma).

La descentralización autárquica consiste en la distribución que de la competencia hace el Estado en órganos distintos del mismo. Aquí el órgano descentralizado si tiene personalidad jurídica; es la descentralización que desde el punto de vista administrativo debe darse al Municipio, pues con la esfera de atribuciones y la personalidad jurídica que se le atribuye queda perfectamente delimitado su

campo de acción y lógicamente se puede lograr una acción positiva mayor que cuando se carece de las mismas, o se les obstrucciona continuamente por interferencias del órgano centra.

Existe una característica que es fundamental. La descentralización debe estar circunscrita a un espacio geográfico determinado que forma parte e integra la personalidad del mismo, adecuándose por lo tanto, en forma completa y absoluta al Municipio, a las necesidades del mismo, a sus características; podramos decir que de la esencia de este se deriva el concepto de aquella.

La descentralización por región conciste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Esta descentralización se adopta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que dá oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que les afectan.

Significa, además, la descentralización por región y la autártica desde el punto de vista administrativo, tenemos como resultado lo que se podría considerar como el ideal en el municipio.

En el centralismo lógicamente hay mayor lentitud y complicación en el despacho de los asuntos por acumulación que de los mismos se hacen en el centro, La descentralización ayuda a descongestionar la cantidad de asuntos y a hacer más expedita la tramitación.

Se ha criticado la descentralización, pues, se dice que dicho régimen debilita el poder central, disminuye su fuerza y le impide atender eficazmente a la satisfacción de las necesidades colectivas; se critica también el hecho de que la descentralización administrativa por región coincide con una descentralización política, siendo los mismos órganos administrativos y los órganos políticos, los que la perjudican. Y finalmente por la práctica se ha visto que las organizaciones descentralizadas por región, el personal se nombra dentro de los elementos existentes sin preocuparse por la competencia para los cargos, lo cual, naturalmente, trae como resultado un deficiente funcionamiento.

Es la organización municipal la forma en que la legislación mexicana adoptó la descentralización por región.

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación es el municipio libre, cuyas características fundamentales son: en primer lugar la existencia de una personalidad jurídica; en segundo la concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad; tercero la creación de un patrimonio cuyo titular es la propia institución; y cuarto la existencia de uno o varios órganos que deben ser nombrados mediante elecciones, características todas ellas que se apegan a lo establecido por el artículo 115 en sus tres fracciones.

Las bases constitucionales sobre el municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la ley, lo cual impone la necesidad de que dentro de la organización legal del Estado queda incluida esa institución básica con definidos caracteres que sólo la ley puede precisar. Es, pues, la ley la carta constitutiva del municipio. De ella deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

En punto de trascendental importancia jurídica y política el que consigna la constitución al establecer la libertad del municipio. Esa libertad debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado, y en los términos de la propia Constitución debe basarse, por una parte, en el sistema de elecciones que se establece para designar a los representantes del municipio, y, por otra, en el relajamiento de los vínculos de la autoridad municipal respecto a las autoridades centrales.

La elección que hacen los administrados de los órganos de representación del municipio, trae por consecuencia el control que la opinión pública ejerce sobre los actos discrecionales de las autoridades que designa, en forma tal, que dicho control se substituye al que, en el régimen centralizado, realizan las autoridades superiores respecto de las inferiores.

La ingerencia directa y despótica que las autoridades centrales llegaron a tener en la administración municipal, por medio de los prefectos políticos, determinó un movimiento de reivindicación en favor de la libertad del municipio, que cristalizó en las disposiciones del Artículo 115 Constitucional, en el que se previene, que no habrá ningún intermediario entre el municipio y el Gobierno del Estado. De tal modo que, en esta forma, las relaciones entre la organización central y la descentralizada no están sujetas o no son ya las de fiscalización absoluta que los prefectos realizaban, sino sólo las que derivan del control de los poderes que constituyen el gobierno de cada Estado y ejercen para conservar la unidad interna del mismo en los términos que las leyes establecen.

Ese control se ejerce por el Poder Legislativo local, que fija el Estatuto de las municipalidades determinando su organización y su funcionamiento, y que, además, de acuerdo con la Fracción II del artículo 115, señala las contribuciones que foman la hacienda de los municipios.

El Poder Ejecutivo también controla los actos realizados por los municipios, y así no son extrañas en las leyes correspondientes disposiciones por la virtud de las cuales ciertos actos de los ayuntamientos deben ser

sometidos a la aprobación del Gobierno del Estado, como ocurre en los casos en que se otorgan concesiones o se celebran contratos que tengan una larga duración.

Por último, el Poder Judicial del Estado realiza también sus funciones jurisdiccionales respecto del municipio, en la forma en que las ejerce con respecto a las que provienen de las autoridades centrales.

De acuerdo con el sistema de la legislación mexicana los órganos de representación del municipio están constituidos por el Ayuntamiento y por el Presidente Municipal, ambos de elección popular directa, en los términos de la Fracción I del Artículo 115 de la Constitución.

El Ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante con facultades no solamente de carácter consultivo, sino principalmente con facultades de decisión. El Presidente Municipal viene a ser el órgano ejecutivo por medio del cual se realizan los acuerdos del Ayuntamiento.

Los rasgos generales del Municipio derivados de la legislación mexicana se pueden resumir en tres:

- 1.- Facultades para administración de los intereses locales del municipio;
- 2.- Facultades para el manejo de la hacienda municipal;
- 3.- Facultades que tiene el Ayuntamiento como primera autoridad política del lugar.

Las leyes arbitrariamente hacen la separación de los intereses que reputan locales para encargarlos al municipio. De tal manera que en la duda sobre si un interés determinado debe estar a cargo del municipio, habrá que considerar que, como el régimen de éste es de carácter excepcional, debe existir disposición expresa que consigne la facultad para poder la incluir dentro de las atribuciones municipales.

Respecto a determinar los casos en que el municipio debe encargarse directamente de la satisfacción de las necesidades locales, hay dos tendencias una que tiende a la municipalización de los servicios públicos de la localidad, y otra que sostiene que, cuando la satisfacción de los

intereses locales pueda realizarse por medio de empresas que se organicen sobre una base comercial, debe dejarse a los particulares la atención de esos intereses locales.

La municipalización de los servicios públicos realizada en la práctica respecto de algunos de ellos, como son los de provisión de aguas, alumbrado público, etc., presenta ventajas sobre el punto de vista económico para los municipios, puesto que tales servicios constituyen fuentes de ingresos que, de ir aumentando, podrían llegar a hacer innecesario el sistema de contribuciones para sufragar los gastos que demanda el sostenimiento de las autoridades municipales.

El segundo grupo de facultades que corresponde al municipio es el constituido para todas las que se refieren al manejo de su patrimonio.

El municipio, de acuerdo con el sistema constitucional, goza de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Es pues, capaz de adquirir bienes y tiene o puede adquirir derechos sobre los propios bienes y tiene o puede adquirir derechos sobre los propios bienes y celebrar contratos de muy diversa naturaleza.

Las facultades relativas al manejo del patrimonio del municipio naturalmente tiene que estar en relación con los bienes que formen dicho patrimonio y reviste especial importancia por la tendencia a que ya aludimos de ir sustituyendo el sistema de imposición por el sistema de subsistencia del municipio sobre las bases de sus propios recursos.

El tercer grupo de facultades está formada por las que se le atribuyen al municipio (Ayuntamiento) como primera autoridad política del lugar, misma que le están reconocidas por la Constitución.

Como primeras autoridades locales los Ayuntamientos auxilian a las autoridades centrales en el cumplimiento de las disposiciones que a estas interesan, como en el caso de las elecciones. Aquí los Ayuntamientos actúan ya dentro del sistema de centralización, quedando, por lo mismo, sometidos a las facultades que hemos visto que las autoridades superiores tienen respecto a las inferiores en dicho régimen.

III DESCENTRALIZACION ECONOMICA

El municipio, para cumplir con su metido necesita de recursos económicos, pues de otra forma no podría hacer frente a las necesidades de la comunidad. Recursos económicos que obtendrá de los distintos bienes de su propiedad, de la prestación de determinada clase de servicio y de los impuestos en general.

La importancia que tiene la materia económica en el municipio quedó de manifiesto el miércoles 24 de enero de 1917, cuando se inició uno de los debates más largos y acalorados en el seno del Constituyente, al someterse a consideración del mismo el proyecto de Don Venustiano Carranza relacionado con el Artículo 115 que en su Fracción II relativa a esta materia, decía: "Los Municipios Administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponde 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 Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley".

El Constituyente Rodríguez González impugnó este párrafo confundiéndolo con la libertad educativa, confusión que fue aclarada por el diputado Heriberto Jara al precisar: "Si la comisión no hubiera trído a debate la Fracción Segunda del Artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida Comisión tiene para dar a los Municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en general. Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los Gobiernos de los respectivos Estados... En una palabra, al Municipio se le ha dejado una libertad muy

muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes".

"Los Municipios, las Autoridades Municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presentan en su jurisdicción, puesto que son los que están mayormente capacitados para resolver a cerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio Municipio y son los interesados en fomentar el propio desarrollo del Municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel Municipio... Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que ha amparado una revolución social y que bajo este ampara se ha devuelto al Municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta el máximo la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los Municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado".

Por su parte el diputado Rafael Martínez de Escobar en la misma sesión se declara en contra de parte de la Fracción II del Artículo 115 y expone al respecto: "Los Municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente Municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al Municipio...; parece que en cierta forma va a subornidarse la libertad Municipal al Estado, el hecho de recaudar no sólo los impuestos Municipales, sino también los del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del Municipio y eso no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio. La base de la

libertad administrativa de los Ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está, en los términos del dictamen subordinada a la acción de los Estados, y por eso me opongo a la Fracción II del Artículo 115".

También se declaró en contra de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociese de los conflictos hacendarios entre los Municipios y el Estado, proponiendo que la Legislatura Local o el Tribunal Superior de Justicia de cada entidad se ocupase de ello, para evitar el centralismo judicial, y que se ataque con esa intervención la soberanía de los Estados.

El diputado Michoacano José Álvarez señaló que los Municipios deben someterse en todo a lo que señala la Legislatura Local, porque están organizados por la Ley Fundamental Municipal de cada Estado y esta a su vez debe estar dentro de los cauces que le señala la Constitución general del País en donde se señala que el Municipio será libre para administrar su hacienda, se declara en contra de la creación de dos clases de oficinas recaudadoras, una del Estado y otra del Municipio.

Todo lo debe recaudar el Municipio y para él no se lesiona la autonomía Municipal con la intervención del Estado a través de sus inspectores ya que sólo vigilan sin autoridad para intervenir". La polémica ocasionada por esta fracción se prolongó hasta el 31 de enero de 1917 y después de haber tomado la palabra para defender la ponencia los diputados Álvarez, Medina, Avilés y Calderón y para impugnar todo o parte Jara, Escobar, Estaban B., Calderón y Lizardi se llegó a la fórmula que nos presenta en la actualidad la Fracción II del Artículo 115.

Considero que las opiniones expuestas, los argumentos esgrimidos y la calidad de los personajes citados son suficientes para dejar sentada la importancia de la cuestión económica para la vida del Municipio; en la crítica a este tema expondré lo que a mi modo de ver es negativo

en ésta cuestión y en las conclusiones propondré el remedio adecuado, según yo, para solucionar el problema.

CAPITULO IV

CRITICA

IV.- CRITICA A LA DESCENTRALIZACION CONSTITUCIONAL.

A través del análisis de los antecedentes históricos del municipio hemos podido comprobar que el origen de éste es anterior al Estado, pues, ya corroboramos que después del núcleo fundamental de toda organización social que es la familia, y después de haber pasado por los balbucesos iniciales de organización que significaron la tribu y la ciudad, llegamos a la primera organización, que reunía el mayor número de aciertos y se acercaba más a la perfección: El Municipio.

Muchos tratadistas discuten aún sobre la preponderancia que debe de tener el municipio con relación al Estado; considero que después del análisis histórico y desde este punto de vista no hay lugar a duda de que el municipio es primero. Analizando los antecedentes que del municipio hay en nuestra legislación y de acuerdo con la Carta Fundamental que actualmente nos rige no hay lugar a discusión sobre la preponderancia que el Estado tiene sobre el Municipio de acuerdo con los lineamientos que a éste le señala nuestra Carta Magna en su Artículo 115, pues, claramente se ve que es el Estado el que le está dando reconocimiento al Municipio, y no la reunión de estos últimos la que viene a formar al Estado.

Resulta hasta cierto punto inoperante una discusión de esta naturaleza de acuerdo con nuestras leyes Constitucionales, pues en última instancia venimos a caer en el problema bizantino de quién fue primero: la gallina o el huevo. Paso, por lo tanto a considerar un problema que a mi manera de ver sí reviste verdadera importancia y es el relacionado con las leyes que rigen al municipio y los órganos que las dictan.

El sistema que rige nuestras instituciones de acuerdo con el Artículo 40 de la Constitución es el de un régimen republicano, representativo, democrático y federal, y para la organización del mismo el poder está

dividido en ejecutivo, legislativo y judicial, siendo facultad del legislativo elaborar las leyes que regirán al país con excepción de los casos que la Constitución prevee y en los que se concede esta facultad al Ejecutivo. Aunque el municipio viene siendo una célula con vida propia, (cuando se observa la vida municipal de acuerdo a sus más estrictos principios) al formar parte de un todo tiene que circunscribirse a las características que ese todo le impone y, si las leyes fundamentales que rigen al país señalan que solamente el poder legislativo federal, en el ámbito federal, o el legislativo local, en ámbito que le corresponde, pueden dictar leyes, es fácil colegir que el municipio a pesar de ser una institución autónoma carece de la facultad de darse sus propias leyes, pues estas dimanarían forzosamente del legislativo local de la circunscripción a donde pertenece cada municipio. La trayectoria que esta institución ha seguido en los distintos países en donde se ha practicado a través del tiempo le fue concediendo, cuando brilló con luz propia, ciertas prerrogativas que le dieron formato de institución autónoma, el caso más claro lo tenemos en la Comuna Española que era tan fuerte en sus derechos que muchas veces ni el mismo monarca podía intervenir; pero con el absolutismo que imperó en Europa a partir del siglo XVI se le fue restando poder y facultades al municipio hasta llegar a la situación, hasta cierto punto deplorable, en que actualmente se desenvuelve. No pugno porque se le concedan poderes legislativos a cada Ayuntamiento, pues considero que ésto vendría a fomentar la anarquía dentro de un estado de orden; pero sí creo que con relación a la organización interna de cada municipio, dentro de ciertos lineamientos, pueden dárseles facultades para la misma. Teniendo en cuenta que cada municipio forma parte de un todo que es el Estado y que cada uno de ellos debe observar la Constitución local, creo que al concedérsele facultades para dictar reglamentos referentes a su organización interna no habría motivo para temer la anarquía, pues, desde el momento en que todos deben tener por norma, para dictar esos reglamentos, la Constitución local y ésta a su vez la Federal como patrón y directriz, no habría motivo para esos reglamentos vieran a romper la unidad, pues el cordón umbilical que los uniría al todo que es el Estado vendría a ser precisamente la Constitución de cada entidad federativa, y el reglamento sería simplemente la ampliación del precepto constitucional y con objeto de no interferir la espera

de los poderes, se me ocurre que la solución estaría en dar facultad efectivamente a los municipios para darse su propia ley, en un proyecto que sería sometido a la aprobación de las Cámaras y el cual una vez aprobado, con correcciones o sin ellas, sería más operante que lo que actualmente los gobierna y dirige.

En la forma en que actualmente se rige al municipio es muy frecuente que se le señalen normas inoperantes por desconocer los legisladores locales las necesidades del mismo y las Federales con mayor razón. Al señalar esto me refiero exclusivamente a las normas propias de la organización interna del municipio. Creo que dándole facultades al Ayuntamiento para que dicte esas normas, aparte de ser más práctico, daría un mejor resultado pues es lógico que las personas que habitan en un lugar determinado conozcan más a fondo sus necesidades y la forma de solución y en este caso, ¿quién mejor para conocer esas necesidades que los integrantes del Ayuntamiento que se supone son habitantes del lugar y las personas mejor preparadas para desempeñar los puestos de elección pública de acuerdo con la Ley?

Con relación al nombramiento de Presidentes Municipales, regidores y Síndicos, la Constitución en su Artículo 115, Fracción I señala que éstos serán electos popularmente por elección directa. La facilidad con que se violan los preceptos de nuestra Constitución en nuestro medio y el observar el desarrollo de la vida pública nos viene a confirmar que esto es letra muerta, ya que normalmente suben al poder no las personas que elige el pueblo, sino aquellos a quienes señala el Gobierno del centro, independientemente de que llenen los requisitos que las Leyes señalan, y haciendo caso omiso del precepto Constitucional. Así vemos todos los días como suben al poder personas que muchas veces no solamente no gozan del favor popular y por lo mismo carecen del voto del pueblo, sino que son personas completamente desconocidas en el lugar y que ignoran por completo los problemas de la región y por lo mismo son incapaces de poner remedio a ellas. Creo que por demasiada insistencia que se haga en los corrillos oficiales es para todo mundo

evidente que en nuestro medio, salvo con rarísimas excepciones, no se respecta ni en el ámbito local, ni en el federal, el voto del pueblo, siendo ésta una de las fallas principales de nuestra decantada democracia; pues al igual que en la esfera federal, en la local, estatal y municipal estamos regidos por una dictadura de partido en la que se hace y deshace en relación con el nombramiento de los gobernantes, haciendo caso omiso de los preceptos que la Ley señala.

V.- CRITICA A LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

El municipio, como coadyuvante del Estado en la consecución del bien común y del bienestar social de los habitantes, tiene dentro de sus obligaciones la de cooperar con aquél a la realización de las obras y servicios que la comunidad requiere para la consecución de sus fines. Estas obras están constituidas por la construcción de carreteras, la dotación de agua potable a los distintos núcleos de población, el proveer a las necesidades sanitarias de los habitantes mediante alcantarillados, servicios todos que tienen por finalidad el conseguir para los habitantes de cualquier lugar el bienestar material necesario para la consecución del bien común. Por desgracia, en nuestro medio y sobre todo en las poblaciones pequeñas de la provincia es muy frecuente que no se dé solución a las necesidades de los habitantes del lugar, ya que de acuerdo a lo que indiqué en la crítica constitucional, al nombrarse a una persona ajena a los problemas del lugar como gobernante, desconoce éstos y como consecuencia ignora cómo solucionarlos, o bien, aunque se nombre a un residente frecuentemente no es la persona más indicada ni la más capacitada y por lo mismo no está apta para hacer frente a las necesidades de su población. Frecuentemente vemos en la práctica que en muchos lugares efectivamente se desarrollan obras de tipo social, pero no siempre son éstas las más necesarias ni las más urgentes para el bienestar de la comunidad, y muchas veces por circunscribirse a programas de carácter general dentro de un Estado, frecuentemente se desatienden necesidades urgentes y de carácter primario por efectuar otras de carácter secundario o a veces francamente superfluo, simplemente por estar de acuerdo con el programa que el Centro les ha señalado y con

objeto de hacer méritos con quien le dió el puesto, en la mayoría de los casos por amistad o compadrazgo.

Asomándonos a la provincia y sobre todo en los municipios que están un poco más alejados de las capitales de los Estados, es frecuente que no solamente no se haga nada por el bienestar de la comunidad, sino que muchas veces el gobernante impuesto se convierte en una carga para los ve ci nos, pues lo único que les interesa es lograr el mayor beneficio perso nal posible, haciendo caso omiso de las obligaciones que el puesto que desempeñan les impone.

Aunque demasiado lento, vemos que poco a poco se va logrando que el go--bernante asuma su responsabilidad dándole a cada cosa el valor que ésta merece. La ignorancia y la falta de recursos de la mayoría de nuestro --pueblo es un freno hacia la realización de las normas que las leyes esta blecen y mientras no se superen esas barreras, la práctica de la democra cia en nuestro medio siempre será inoperante, pues los vicios de que adolece toda la organización administrativa, partiendo del municipio, serán superados solamente cuando las personas que ocupan los puestos de --elección sean efectivamente las elegidas por los habitantes de cada lu--gar, pues ellos mejor que nadie y por conocer entre sí, saben quien está mejor capacitado para desempeñar las funciones que los cargos públicos imponen. Por lo mismo mientras se siga violando el voto del pueblo o a veces de plano ignorando descaradamente la voz popular, habrá siempre de ficiencias en las obligaciones que las autoridades tienen para con los habitantes del lugar que gobiernan.

VI.-Crítica a la Descentralización Económica,

El Artículo 115 de la Constitución en su Fracción 11, el Artículo 73 Frac--ción XXIX en su párrafo final señalan a los municipios un patrimonio del que harán uso para las necesidades que la administración del mismo re---quiere. Patrimonio que estará formado por las contribu ciones señaladas--en las legislaturas de los Estados y que deberán ser suficientes para at--ender a las necesidades del Municipio. Los impuestos, los beneficios ob tenidos de los bienes propiedad del Ayuntamiento y la concesión de deter minados servicios públicos, constituyen la fuente principal de ingresos--

de todo el municipio. El patrimonio del municipio así formado debe estar encaminado hacia la realización de las obras y servicios que la comunidad requiere, sin embargo, la práctica nos enseña de acuerdo con lo que ya indiqué, que no siempre se destinan los fondos del municipio al fin para el cual fueron destinados.

El desarrollo irregular que el país ha tenido concentrando en unos cuantos núcleos de población la riqueza del país, ha contribuido al empobrecimiento de la mayor parte del mismo y al lado de municipios que cuentan con cantidad exorbitante de recursos económicos que por concepto de --- impuestos obtienen de la industria y el comercio, tales como los alrededores al Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y algún otro, la mayor parte carecen hasta de lo más indispensable para hacer frente a los gastos que la administración pública les impone. Si bien la tendencia de nuestro gobierno actualmente está encaminada a la descentralización de la industria y al progreso de la provincia con objeto de evitar el éxodo de los provincianos hacia los núcleos grandes de población, con detrimento de la agricultura, la creación de enormes problemas de tipo urbanístico en las --- grandes ciudades, es mucho aún lo que queda por hacer y mientras la riqueza del país no se distribuya más equitativamente por todos los ámbitos del mismo, difícilmente se podrá superar la situación que actualmente se vive de miseria, ignorancia e injusticia social.

El centralismo que rige nuestras instituciones, a pesar de lo mandado en la Constitución con relación al régimen federal, es copiado fielmente -- por los gobiernos locales con relación al municipio, y así vemos como se concentran la mayor parte de los impuestos de cada municipio haciéndoles partícipes de los mismos, no de acuerdo a sus necesidades y a las obligaciones que deben cumplir con la comunidad sino de acuerdo al arbitrio -- que el ejecutivo tiene a bien poner en práctica, y aunque a veces este sistema ayuda a los municipios que tienen una economía precaria a solucionar en parte sus problemas económicos, la mayor parte de las veces deja sin los recursos necesarios a otros mucho, y esto viene siendo causa importantísima de que el desarrollo de aquellas obras y servicios que están encaminados al bienestar de la comunidad no se realicen, pues aparte de que los recursos son limitados todavía se disminuyen más por la apropiación que los funcionarios hacen en su provecho particular de esos --- bienes.

CAPITULO V

ULTIMAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

ANTECEDENTES DEL ARTICULO 115

"El primer ayuntamiento fundado en tierras mexicanas fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, que otorgó a Hernán Cortés, en nombre del rey de España, los títulos de capitán general y justicia mayor de la villa. Este acto lo desligó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez y se la concedió para iniciar la conquista, al crear los primeros gobernantes de lo que después sería la Nueva España.

Durante la dominación española en México, los ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aun cuando la participación de los gobernados fue en verdad reducidísima, pues sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular, por lo menor teóricamente. Y es que para entonces, también en España, Carlos V y sus sucesores habían acabado con las libertades municipales y con el espíritu democrático de los ayuntamientos.

Tal vez recordando la astucia política de Cortés en el acto inicial de la conquista, el ayuntamiento de la ciudad de México en 1808 formado por criollos que ambicionaban la emancipación política de México, sostuvo la tesis de que, cautivo el rey de España, correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio de la soberanía, pues afirmaron que "es contra los derechos de la nación, a quien ninguno puede darle rey si no es ella misma por el consentimiento universal de sus pueblos". El intento fracasó en aquella fecha, pero las inquietudes libertarias no tardarían en iniciar la guerra de independencia, que después de once años había de poner fin al régimen colonial.

Lograda la independencia, y pese a que le municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia mexicana, no fue objeto de consideración fundamental y de hecho no alcanzó la

debida importancia en la vida política del país.

El general Díaz, durante su prolongado gobierno, a fin de que desapareciera totalmente la autonomía municipal y lograr así una mayor centralización del poder que disfrutaba, agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron partido, distrito, jefatura y cantón, y sus dirigentes —los jefes políticos— fueron los agentes del gobierno del centro, quienes a las órdenes de los gobernadores borrarón todo inicio de libertad municipal. Se pretendió con tal sistema guardar la paz y el orden, aún cuando para su logro hubieran de utilizarse medios ilegales o crueles.

Estos fueron los motivos por los que el pueblo de México odió a los jefes políticos, pilares de la dictadura, y la razón histórica que explica la consagración por parte del movimiento revolucionario del municipio libre, base de la democracia política por cuya implantación se luchaba.

Venustiano Carranza, en el plan de Veracruz — que adicionó al de Guadalupe— de 12 de diciembre de 1914 (art.2o), ofreció expedir y poner en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al "establecimiento de la libertad municipal". Y para cumplir esa promesa, se promulgó la ley del municipio libre el 25 de diciembre de 1914, precedente inmediato del artículo 115 de la Constitución en vigor.

La Asamblea de Querétaro trató por tercera vez en su última sesión —declarada permanente, los días 29, 30 y 31 de enero de 1917—, el tema del municipio libre.

Los diputados constituyentes de Querétaro en este asunto, como en tantos otros, acertaron a concebir el municipio libre como primera escuela de la democracia. Tuvieron conciencia, como sostuvo ante la asamblea el licenciado Fernando Lizarti, de que: "el municipio es la expresión política de la libertad individual y... la base de nuestras instituciones sociales".

En efecto, el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las autoridades con las que tiene contacto inmediato; por eso el texto de este artículo ordena: "...No habrá ninguna autoridad intermedia entre éste (el municipio) y el gobierno del estado" (fracción I).

La Carta de 1917 ha alentado el desarrollo de la descentralización; en la esfera administrativa a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas, que antes se encontraban diseminadas en diversos campos de la administración pública, y en lo político, al otorgar funciones de gobierno a los municipios.

La república mexicana está constituida por estados libres y soberanos (artículo 40), y éstos, por municipios libres y autónomos. Pero mientras las entidades federativas se otorgan libremente su constitución y leyes derivadas (señalándose sus atribuciones, sin más limitación que las materias y facultades reservadas a los órganos y funcionarios federales), los municipios no son por completo libres en todo lo concerniente a su régimen interior, ya que su patrimonio está formado por las contribuciones que les señalan las legislaturas de sus respectivos estados.

Los municipios (fracción III) tienen personalidad jurídica propia, o sea, son sujetos de derechos y obligaciones, y por lo tanto, pueden contraer compromisos económicos y están facultados para administrarse.

El documento titulado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana expedido por el soberano Congreso Constituyente en su reinstalación, después del breve imperio de Iturbide —16 de mayo de 1923— y que firmaron entre otros distinguidos diputados José Cecilio del Valle —centroamericano—, Servando Teresa de Mier, José María Bocanegra y Lorenzo de Zavala, declaraba en uno de sus puntos que "la soberanía de la nación, única, inalienable e imprescriptible puede ejercer sus

derechos de diverso modo, y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno... El de la nación mexicana es una república, representativa y federal".

Este resolución de trascendental importancia le dió a conocer el gobierno el 12 de junio, por orden del mismo Congreso, a todas las provincias en los siguientes términos: "El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federal, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya a la nación, junio 12 de 1823".

Así nació la federación mexicana.

Las ventajas que determinaron al Congreso a adoptar este sistema fueron expresadas textualmente en estos términos:

- a) "Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias".
- b) "Dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad".
- c) "Dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados".
- d) "Proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos".
- e) "Poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan el mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acerto".

f) "Crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes".

g) "Terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres".

El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824 ratificaron el principio federal (artículo 5o. y 4o., respectivamente).

Esta decisión no fue por todos aceptada, pues una pequeña minoría de tendencia conservadora su pronunció en favor del centralismo y persistió a su defensa durante mucho tiempo hasta culminar en el fracasado intento del segundo imperio.

El artículo 115, además de sentar las bases del municipio, se refiere a dos órganos fundamentales para el funcionamiento de los estados: el Ejecutivo y el Legislativo.

El Ejecutivo estatal recae en la persona del gobernador, cuya elección y facultades se encuentran reglamentadas en la Constitución federal y en cada Constitución estatal. A los gobernadores se les aplican las mismas reglas que al Presidente de la República; esto es: son electos por el voto mayoritario y directo del pueblo de su estado, tienen que haber nacido en él (o, como regla de excepción para los gobernadores, haber residido allí por lo menos los cinco años anteriores al día de la elección), desempeñan el cargo durante seis años y no pueden ser reelectos. Así se asegura a las entidades los mismos principios democráticos que operan para la federación. Estas condiciones son las mínimas indispensables a que obliga la Constitución federal.

Los estados, a diferencia de la federación, integran su Poder Legislativo en forma unicameral, pues cuentan con una sola cámara: la de Diputados. Los mismos principios federales de elección mayoritaria directa,

proporción entre el número de representantes y el de ciudadanos y no reelección inmediata son aplicables para la integración de las legislaturas locales. Asimismo, el principio de la representación proporcional se hace extensivo a las legislaturas locales y ayuntamientos.

La Constitución general no menciona en el artículo 115, pero sí indirectamente en el 106, el otro poder público, el Judicial. Pero en tanto que es deber de los estados organizarse a semejanza de la unión y seguir su régimen de gobierno, se sobreentiende que siempre contarán con ese indispensable poder, cuya estructura y funcionamiento deben determinar las constituciones y leyes locales"

"Exposición de motivos correspondiente a la Iniciativa de reformas y -
adiciones al artículo 115 constitucional.

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue sien-
do en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente ----
arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y queha
cer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones pues lo encontramos ya-
delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones triba-
les de las culturas mixtecozapotecas y en los clanes de la adelantada -
civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento -
de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces cro-
mana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas -
de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las
negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen -
porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el
Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad
política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una
de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

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 pa-
ra consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre 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.

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.

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.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno

del Municipio Libre: que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar - las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco - de las leyes de la República: que deben respetarse y situarse con clari- dad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacio- nal, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida- nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la - comunidad.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse - como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios po co desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industria- les. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal- sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha si- do una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fór mula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido - administrativo que en el político, por lo que como meta inemdiata de la- vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las - estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de ins- trumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la - célula municipal tanto en autonomía económica como política.

Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo con- tacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la demo-- cracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célu la 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.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados so-- ciales, deben darse no sólo en lo administrativo sino también en las nor mas que se contienen en la Cosntitución como ley fundamental de la Repú- blica, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley su- prema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea ne cesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de -- previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran ha-- cerse a nuestro Código Político, por sus indudables permanencia e irre-- versibilidad, pues al ser partidario de un cambio necesaria a nuestra -- Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos-- que pretendemos en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montes-- quieu cuando sustentaba que "Cuando cambia la Constitución, conservando-- sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción"

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios-- realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, -- consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, pie-- dra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda,-- su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u -- otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbi-- das por los Estados y la Federación.

En sí esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo -- nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la -- esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de liber-- tad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o le-- sionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en-- el artículo 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron-- en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones-- de Heriberto Jara e Hilario Medina. para robustecer y lograr, en la rea-- lidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Mu-- nicipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, entre --- ellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados

recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de -- sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de -- todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes -- de toda capacidad para la gestión administrativa.

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 ser -- vir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al -- fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se -- arraige 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 nacio -- nal en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las -- decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente -- deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos respresen -- tativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando -- rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolu -- ción en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la volun -- tad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y -- reconómicas que deben 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 principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Consti -- tución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en -- otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la -- tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo gene -- ral su fórmula originaria, solamente restructurándolo por fracciones, pa -- ra que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen -- por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Esta -- dos o entidades federativas.

En el precepto se consigan aquellos principios que deban ser comunes co-

mo 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."

"ARTICULO 115 REFORMADO.

TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación

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,

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 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 carácter de suplentes sí 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 pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

* Artículo reformado y adicionado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de Febrero de 1983.

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 celebraren nuevas -- elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Conseje-- ros Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y maneja-- rán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las ba-- ses normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, -- los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y dis posiciones administrativas de observancia general dentro de sus respecti-- vas jurisdicciones.

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere ne-- cesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes ser-- vicios 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 condicio-- nes territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capaci-- dad administrativa y financiera.

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

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

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que 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, 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 ingreso de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y 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.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales serán 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 ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a).- El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun 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 los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

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 cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a 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 propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

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 todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

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

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

1o.-Por lo antes expuesto considero que sería pertinente agregar una cláusula más en el Artículo 115 en su Fracción 1, autorizando a los Ayuntamientos para darse las normas que los regirán internamente teniendo como base la Constitución local y sin contravenir a ella y por lo mismo a la general, en la forma siguiente:

"Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Las Constituciones locales facultarán a los Ayuntamientos para darse su propia Ley Orgánica, previa aprobación por parte de la legislatura local del proyecto que éstos le presenten".

2o.-Siendo la causa primordial de los errores de la administración la inobservancia del precepto Constitucional con relación a la elección de las autoridades municipales, considero que lo único por hacer es educar al pueblo convenientemente en la importancia que la observancia de sus derechos civiles tiene para la vida de la nación con objeto de que haga valer esos derechos ante sus gobernantes y así evitar, a mi modo de ver, la causa primordial que está acabando con la vida municipal. En este aspecto creo que no hay que hacer ninguna reforma a la Ley sino simplemente observarla.

3o.-Para lograr un desarrollo más equitativo en la economía del país es necesario crear una ley que obligue a los inversionistas a derramar los beneficios que la industria y el comercio traen consigo por todos los ámbitos del país y evitar la concentración de capitales en unos cuantos núcleos de población.

De los ingresos obtenidos por cada municipio, participar a éste de acuerdo con su proyecto de gastos, que previamente sería sometido a la administración local para su aprobación. Este presupuesto debe ceñirse a las necesidades de cada municipio teniendo en cuenta los ingresos que obtie-

ne. Cuando algún municipio tuviera excedentes de los ingresos obtenidos con relación al presupuesto de gastos propuestos, esos excedentes se repartirán entre aquellos municipios que por lo raquítico de sus ingresos, no alcanzaren a hacer frente a las necesidades más urgentes que tuvieran.

La formación de pequeños grupos de municipios que se auxiliaran mutuamente para el desarrollo de sus recursos naturales y de la industria y el comercio de los mismos, dictando para todo ello las leyes que fueran necesarias y los reglamentos que las hicieran más prácticas a las necesidades de cada lugar.

4o.-Y, finalmente, como punto principal y consecuencia más importante de esta tesis, la expedición de una Ley reglamentaria del Artículo 115, pues es de advertir que en la misma forma que se dictaron las leyes que reglamentan los artículos 27 (Código Agrario) y 123 (Ley del Trabajo), también se hace necesaria la promulgación de una ley reglamentaria del Artículo 115 ya que éstos artículos son la base de la transformación social y política del país. La cuestión agraria, las condiciones legales del trabajador y el medio político inmediato, en que se desenvuelve la vida del ciudadano. Considero que esta ley debe contener dos partes de vital importancia: La organización Política y Jurídica del Municipio y el régimen económico y fiscal del mismo.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar y Moya: Luis Mario
El Municipio como base esencial del Estado.
UNAM.
- Alamán: Lucas
Disertaciones sobre la Historia de México. Tomo IV.
- Clavijera Francisco Javier
Historia Antigua de México. Editorial Porrúa. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Secretaría de gobernación Diario Oficial 1983.
- D'Acosta y Esquivel Obregón:
El Fuero Municipal. Editorial Jus México.
- De la Garzo: Sergio Francisco
El Municipio, historia, naturaleza y gobierno UNAM.
- De la Llave Hill Joaquín
El Municipio en la Historia y - en nuestra Constitución. UNAM.
- De Toqueville Alexis
La Democracia en América.
- Diario de Debate 1917:
59a. y 60a. Sesión Ordinaria. Tomo II Publicado bajo la dirección del C. Fernando Romero García Oficial Mayor del Congreso - Contituyente.
- Díaz del Castillo: Bernal
Historia de la Conquista de la - Nueva España. Editorial Porrúa. México.

- Escriché: Diccionario de Jurisprudencia y Legislación.
- Fayt Carlos S. Historia del Pensamiento Político en la Edad Media. I.D.E.E.A.
- Fraga Gabino Derecho Administrativo. México Editorial Porrúa.
- Halmilton Alexander El Federalista; Fondo de Cultura Económica
- Ochoa Campos Moisés La Reforma Municipal. UNAM.
- Petit Eugenio Derecho Romano. Editora Nacional. México.
- Sabine G. H. "Historia de la Edad Media" Historia Universal.
- Rabasa, Emilio, Caballero gloria Mexicano: Esta es tu constitución y legislatura, Camara de Diputados.
- Sánchez Albornoz y Menduïña Claudio Estudio sobre las Instituciones Medievales Españolas. UNAM.
- Tena Ramírez Felipe Derecho Constitucional Mexicano. México Editorial Porrúa.

FE DE ERRATAS

Página	DICE	DEBE DECIR
2	Consedidas	Concedidas
4	Conseder	Conceder
6	Tempos	Templos
7	Influenciaban	Influenciaban
22	Amenguar	Menguar
24	Compometiendose	Comprometiendose
25	Tiemo	Tiempo
28	Veracrús	Veracrúz
28	Losial	Social
28	Pueblos	Pueblos
29	Antepadados	Antepasados
29	Adistramiento	Adiestramiento
30	155	1550
32	Ruusticos	Rústicos
33	Concejos	Consejos
33	Tenina	Tenía
34	1914	1814
36	Racción	Fracción
37	Habital	Habitual
37	Administratan	Administraban
37	Gasot	Gastos
38	Investigos	Investidos
42	Sete	siete
45	Estatuida	Estituida
48	Propuspone	Presupone
49	Conciste	Consiste
52	Atribucions	Atribuciones
52	Satistacción	Satisfacción
54	Metido	Cometido
58	Caler	Caer
59	Eleborar	Elaborar
59	Consitución	Constitución
60	Quienes	Quienes
65	Polfticas	Políticos
65	Demorcracia	Democrácia
65	Plande	Plan
68	Municepal	Municipal
72	Inediata	Inmediata
72	Cosntitución	Constitución
72	Necesaria	Necesario
73	ibre	Libre
79	Fobernadores	Gobernadores
82	Gakes	Valer
82	Invercionista	Inversionista
83	Municipipios	Municipios