

Lej  
532



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DE  
SERVICIOS PROFESIONALES

"EL MUNICIPIO COMO BASE DE NUESTRA ORGANIZACION  
POLITICA Y ADMINISTRATIVA".

**T E S I S**

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

JOSE NAJERA GARCIA



México, D. F.

1986



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.

## INTRODUCCION.

El objetivo de la presente investigación es el de proporcionar una visión amplia de la importancia que ha tenido históricamente el Municipio, como base de la organización político-administrativa del Estado Mexicano. Por ser una de las formas más antiguas de organización sin considerarsele como un mero esquema de los Estados, puesto que ha gozado siempre de una relevante individualidad a la que muchos autores han considerado el punto básico y/o de partida para el análisis -- de nuestro sistema democrático.

Los fundamentos del tema se desprenden de la base constitucional en la que sustenta el art. 115, el cual a la letra dice: "LOS ESTADOS ADOPTARAN PARA SU REGIMEN INTERIOR, LA FORMA DE GOBIERNO REPUBLICANO, REPRESENTATIVO Y POPULAR, TENIENDO COMO BASE DE SU DIVISION TERRITORIAL Y DE SU ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA EL MUNICIPIO LIBRE".

La primera información que nos llega acerca del Municipio, con respecto a la influencia con la cual lo conocemos actualmente, la encontramos en Hernán Cortés, quien fundó el 22 de abril de 1519, en la Villa Rica de la Vera-Cruz, el Primer Municipio; invistiendo su ayuntamiento de facultades legales para realizar su conquista. Durante la colonia, el Municipio fue reducido a una simple división territorial y administrativa, que en términos generales, careció de libertad y autonomía.

En el Constitucionalismo mexicano del siglo XIX, el Municipio fue objeto marginal del debate entre Liberales y Conservadores. La Constitución de 1824 no reguló al Municipio, pero las constituciones locales si se encargaron de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz. La Constitución de 1857 no estableció una

regulación sistemática del Municipio y, aunque contuvo muy breves referencias a él, fue bastante para que los Estados establecieran sus regímenes interiores: la Institución Municipal. Por su parte, las Constituciones Centralistas de 1834 y 1836 regularon con mucha mayor precisión, pero lo sometieron a la regidez de las instituciones centralistas. Les redujeron sus atribuciones y les negaron auténtico sustento democrático.

El gobierno del General Díaz hizo desaparecer al Municipio al --- crear divisiones más amplias llamadas Partidos, Distritos o Prefecturas, - a cuya cabeza figuraba un jefe político dependiente del gobernador y del gobierno central, a quienes se le encomendó la preservación de la tranquilidad y la paz interior de las poblaciones, sin imponer los medios para lograrla.

En 1910, la autonomía Municipal fue incluida como principio básico en los planes de San Luis y de Guadalupe. El 26 de Diciembre de 1914 Carranza expide el Decreto N<sup>o</sup>. 8 para reformar el art. 109 de la Constitución de 1857, conocido como la Ley del Municipio Libre.

Las bases de esta Ley fueron llevadas al proyecto de Constitución, presentadas por Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917. - La idea del Municipio Libre era una de las pocas innovaciones verdaderamente importantes que contenía dicho proyecto. El proyecto establecía que los Estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política al Municipio Libre, que sería administrado por Ayuntamientos de elección directa y sin que hubiera autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el gobernador del Estado.

El problema central que se discutió entre el Congreso Constituyente fue el relativo a la autonomía financiera del Municipio, sobre lo cual el proyecto de Carranza no tenía regla alguna. Al respecto, se presentaron varios dictámenes: el primero proponía que los Municipios recaudaran tanto los Impuestos Municipales como los Estatales; se nombraría inspectores para la vigilancia de la contabilidad Municipal y se

establecía que en caso de conflicto hacendario entre los Municipios y los Estados se resolvería por la Suprema Corte de Justicia. Los Diputados Machorro Marvaez y Arturo Méndez, presentaron un proyecto que establecía la determinación Constitucional de los Ingresos Municipales y, si el conflicto fuera con ésta, lo resolvería el Tribunal Superior de Justicia del Estado. Esta propuesta no fue adoptada por los Constituyentes, quienes ya cansados por tan prolongadas discusiones, apremiados por el tiempo y preocupados por discutir la cuestión agraria, acabaron por aprobar una propuesta del Diputado Gersayn Ugarte, que decía: "Los Municipios se 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 las necesidades Municipales. Con esta propuesta que fue plasmada en la Fracción Segunda del Art. 115 Constitucional, se daba al traste con la autonomía económica del Municipio.

En otra grave omisión en que incurrió el Congreso Constituyente - fue el de no incorporar en la Constitución alguna regla que permitiera saber cómo y quién resolvería los conflictos suscitados entre el Municipio y el Gobernador y la Legislatura Local.

El breve análisis que hemos hecho sobre el desarrollo histórico - del Régimen Municipal, que parte de la Conquista hasta el Constituyente - de 1917, vemos como el Municipio ha formado parte activa de la vida socio política del Estado Mexicano, y se observan los cambios que ha sufrido a través de este proceso histórico, hasta llegar a la Constitución de 1917, en donde se instituye para el Municipio la libertad política y económica. Desarrollando la presente investigación estaremos en posibilidades de emitir conclusiones acerca de si efectivamente se han llevado a cabo los principios que rigen al Municipio o si las bases estructuradas en nuestra Ley Fundamental - que instituye para el Municipio esa idealidad - se cumplen en la realidad; o sólo a través de que los Municipios reflejen en su vida económica el funcionamiento político, el estricto cumplimiento de dichas bases, únicamente podrá alcanzarse a través de una evolución socioeconómica y superando el elemento humano que personifique a los órganos del gobierno Municipal; o si estos atributos Constitucionales deberán reflejar-

se en un ambiente real y objetivo en el que operen. Para lograr este --  
fin, probablemente deberán reformarse substancialmente las estructuras --  
politicas y economicas que lo han sometido a los gobiernos de los Esta--  
dos y a la Federacion, y que esa libertad politica y economica de que ha  
bla la Constitucion deje de ser una idealidad.

## CAPITULO J

## ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

## J.1 Generalidades del Municipio.

La materia que hoy nos ocupa de extraordinario interés y que merece especial dedicación, tanto por lo que hace los conceptos generales y básicos del municipio, cuanto a su desarrollo histórico, a su estructura, sus funciones y su adaptabilidad al más eficaz sistema democrático.

Se ha discutido si el municipio tiene sus antecedentes en Roma, o si estos fueron aportación de los Germanos; largamente podría disertarse en favor de una u otra opinión, y en realidad, puede afirmarse, Romanos y Germanos aportaron elementos que el mundo medio val fusiona y acrisola dentro del cristianismo, haciendo surgir el municipio con las características y cualidades que lo han constituido como organismo indispensable y de profundísimo arraigo entre todos los pueblos de la cultura cristiana, muy particularmente en España de donde pasó a América.

El primer ayuntamiento establecido en nuestro territorio fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, Aquí como en toda empresa de colonización, la asociación de vecindad fue preconcebida; no fue fruto espontáneo, fue parte de un Plan y obedecía a éste. En España el municipio fue la base de la Reconquista; en América el municipio constituyó el cimiento de la conquista, aún más, la conquista de México resultó autorizada por el municipio; el de la Villa Rica de la Vera Cruz.

A raíz del desembarco de los españoles que llegaron con Cortés, acto trascendental en la Historia del Derecho en México, no solo por su prioridad cronológica respecto a todo lo que se hizo después para la creación de una nación nueva, sino porque revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra. Para Cortés, la empresa de la conquista y colonización de las tierras que se extendían ante él, no era solo obra de audacia y esfuerzo militar, ante todo de orden y de composición legal.

El conflicto entre Cortés y Velázquez, la falta de facultades de aquel dada la forma como escapó de la potestad del segundo cuando éste le había ya retirado las atribuciones que en un principio le había conferido; la dudosa potestad de Velázquez para nombrar a un capitán que había de realizar sus funciones fuera del territorio bajo la jurisdicción del gobernador de Cuba, y la necesidad de poder realizar una obra como la que Cortés se proponía llevar a cabo, sin estar investido con la autoridad suficiente para ello, hizo recordar a todo aquel grupo, seguramente movido por el que fungía como su jefe, las tradiciones hispánicas relativas a la potestad del pueblo, dando ésto la clave para la solución del problema: había -- pueblo, había territorio, pero faltaba el órgano que les diera la fuerza política. Por voluntad general por expresión de soberanía, surgió el cuerpo político, fuente de toda autoridad en ausencia del soberano, constituyéndose, con el procedimiento de cabildo abierto, el ayuntamiento de Veracruz, en un acto de suprema democracia.

... " Y volvamos a nuestra relación, que fundada la Villa hizimos alca-  
des y regidores; y fueron los primeros alcaides Alonso Hernández Puertacarrero y  
Francisco de Montejo; y este Montejo porque no estaba muy bien con Cortés, por  
metello en los primeros y principal, le mando nombrar por alcalde; y los regi-  
dones dejellos é de escrevir, porque no hace al caso que nombre alguno. Y dié  
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 Cristó-  
bal de Oli, y alguazil mayor a Joan de Escalante, y Tesorero Goncalo Mexia, y  
contador Alonso de Avila, y alferés a Hulano Connal... y alguazil del real a O-  
choa, vizcalno, u a un Alonso Romero...; Y esto que aquí digo, pasó así..." (1)

En la anterior descripción esta trazada la organización de un municipio castellano con todos los elementos. Su potestad y soberanía aparece patente con el hecho de la renuncia que hizo Cortés de todos los poderes que le había otorgado Diego Velázquez y nombramiento de Capitán General y Justicia Mayor con que el ayuntamiento investió a Cortés, según ya lo hemos visto, de acuerdo a la tradición castellana. Las villas de aquellos tiempos, cuando aún no habían sido derrotados los comuneros de Villalar, tenían pendón, milicia y alferés que les permitía emprender empresas guerreras y conquistadoras. Cortés con los títulos.



que el ayuntamiento de Veracruz le otorgó, pudo emprender la conquista del Imperio de Moctezuma, extendiendo su jurisdicción de Justicia Mayor a todo el territorio y habitantes que se le sometieran.

### 3.2 El Municipio durante La Conquista y La Colonia

Toda obra de colonización en América se realizó a través de la Institución Municipal. Con el establecimiento de cada municipio de tipo occidental se fue desarrollando el régimen colonial en todo el nuevo mundo.

La expedición acaudillada por Cortés hizo posible la conquista del Imperio Mexicano, y con ello, la caída de las demás tribus que se encontraban dispersas en el territorio. En efecto, a partir de la fundación del primer reducto español en la Nueva España, se intentó la expedición al centro del país, estableciendo una alianza con el Imperio Tlaxcalteca, férreo rival de los mexicanos, logrando así, después de muchas fatigas y tras largo sitio de 75 días, que el 13 de agosto de 1521 cayera en poder del conquistador el Imperio Mexicano, dando fin al movimiento conquistador del país.

A la caída de la gran Tenochtitlan, Hernán Cortés funda el segundo ayuntamiento, y el primer ayuntamiento metropolitano, en Coyocacán. Esos primeros libros de cabildo se perdieron, y los que se conservan comienzan con el acta del 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el ayuntamiento de la Nueva Ciudad de México.

Estando el cabildo metropolitano integrado por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, a más del escribano y del mayordomo.

Hay que apuntar que el municipio se dió a través de la conquista como una institución política, en la que se creó primero el instrumento jurídico político que fue el ayuntamiento y posteriormente; se tendió a establecer los lazos de vecindad necesarios. Así a partir de la fundación del ayuntamiento de la Ciudad de México, se procuró allegarse a los vecinos necesarios para fortalecer por vínculos espirituales

a la institución, y planear cuidadosamente las ciudades. Una vez realizadas las conquistas y la estructuración de lo que - posteriormente sería la Nueva España, dió principio la Etapa Histórica llamada de la Colonia, en la que los municipios fueron parte importante de su organización; con todas las características del municipio español.

### 1.3 Estructura Municipal en la Nueva España

Señalábamos párrafos anteriores que el municipio en la colonia había guardado una estructura similar a la que originalmente tenía España, y que, por tanto, sólo se había asimilado a las características que marcaba la nueva realidad en América y los nuevos órganos de gobierno a los que se encontraba supeditada.

En la Nueva España:

El sistema general de las nuevas instituciones políticas durante este período fue el mismo que en las demás colonias.

Un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Real Consejo de Indias; un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores; un dispositivo local compuesto por los cabildos y sus oficiales.

Apuntábamos ya que el ayuntamiento había sido creado en la Nueva España a semejanza del español y que sus funciones eran las de administrar las ciudades o poblados donde era instituido, así como la de impartir justicia en primera instancia. Para ello requería de una serie de cargos que le permitían llevar a cabo sus funciones.

En el régimen municipal español se puede hablar de una etapa previllalar y de otra larga o etapa postvillalar. En España el triunfo de Carlos V sobre los comuneros de Castilla significó la victoria del Absolutismo y de la Centralización.

En América representó la consolidación del Imperio en régimen colonial, así, el municipio hispano-americano vió limitado el derecho del vecindario a elegir libremente sus magistrados locales, acostumbró la venta de regidurías, se sujetaron a revisión central las ordenanzas y, en general, se quebrantó el régimen democrático en los municipios. Al frente de cada municipio había un cabildo o ayuntamiento.

Bajo Carlos V, en las ciudades principales de Hispanoamérica, debía de haber 12 regidores y 6 en las demás ciudades, villas y pueblos; para estos cargos solamente podían ser electos los vecinos del municipio. Con Felipe II, se hizo abierta la venta de los cargos municipales; al principio hubo dos alcaldes pero después se rebajaron a uno.

En cuanto a las ciudades metropolitanas, debían de tener un alcalde mayor o corregidor representante del poder central.

Los capitanes eran: tres oficiales, doce regidores y dos jueces ejecutores. Sin ser miembro del cabildo, fungía a su vez, el procurador de la ciudad. Entre los poderes que los gobernadores delegaban a sus tenientes, figuraba el de fundar poblaciones; tales fueron los casos de Papayan y Cali por Balcazar; Taja por Suárez Rendón; Guatemala por Alvarado, y Quito por Almagro.

#### Las Etapas Pre y Post Villalar.

"La característica importante de estos cabildos peninsulares, antes de la época de Carlos V, fue que la posición de derechos son semejantes a los obtenidos por los ingleses en su lucha por la libertad política bajo sus reyes". (2)

Esos derechos surgidos en el seno de los municipios son los antecedentes directos de los principios universalmente consagrados, siglos después, por la Revolución Francesa, en efecto:

1. La igualdad ante la Ley, establecida en el fuero de --  
cuenca. fue adoptada en los artículos 1 y 2 de la Declaración --  
de los Derechos de Hombre, 1789.
2. La inviolabilidad del domicilio y el respeto a la vida humana, fueron solamente aplicados por la Declaración de 1789.

3. El derecho a elegir sus propios jueces y disfrutar garantías procesales, es principio que aún rige en la sociedad moderna.

4. La participación en la cosa pública y el derecho de los vecinos a elegir libremente a sus magistrados consejiles, es base de la soberanía del pueblo.

5. La responsabilidad pública de los funcionarios, figura en el artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre.

Con Carlos V. y después de él, se limitó francamente el derecho del vecindario a elegir libremente sus magistrados locales, se acostumbró la venta de regidurías, se sujetaron a revisión las ordenanzas municipales y, en general, se quebrantó el régimen democrático en los municipios.

En la Península la mediana etapa Post Villalar representa el reverso de la etapa de la reconquista, como en América significaría la Burdenatización del Régimen Municipal, es decir, todo lo contrario de lo que alentó al esfuerzo colonizador.

En esencia, el cambio operado tras el triunfo de Carlos V, significaba en España el paso definitivo al poder absoluto de la Colonia, en un Régimen Centralizado. En América representa la consolidación del Imperio en un Régimen Colonial.

Hasta la Villa Rica, pudo nacer la España Criolla, después es la colonia que no mereció en verdad el nombre de la Nueva España, sino hasta empezado el Siglo Criollo, a fines del siglo XVIII, cuando ya en el monarca corría sangre francesa y las ideas y las instituciones eran también a la moda de Francia.

En cuanto a la colonia, podemos concretizar, la etapa Post Villalar comienza precisamente en 1523; en efecto fue el 26 de junio de ese año que se dieron a Hernán Cortés, desde Valladolid las primeras instrucciones metropolitanas sobre: "La población y pacificación de aquella tierra (Nueva España) tratamiento y conversión de sus naturales". (3)

*El Derecho Municipal en la Epoca Colonial.*

*Instituciones Creadoras del Derecho Municipal:*

1. Fuentes Metropolitanas
  - a) El Monarca;
  - b) Real Consejo de Indias
2. Fuentes Centrales de la Colonia:
  - a) El Virrey;
  - b) Las Audiencias
3. Fuentes Centrales Provinciales
  - a) Gobernadores;
  - b) Alcaldes Mayores;
  - c) Corregidores
4. Fuentes Derivadas de Capitulaciones:
  - a) Descubridores;
  - b) Conquistadores;
  - c) Adelantados
5. Fuentes Locales Seculares:
  - a) Los Cabildos, Consejos o Ayuntamientos;
  - b) Cabildo Abierto
6. Fuentes Locales Eclesiásticas:
  - a) Las Ordenes Religiosas;
  - b) El Principal y los Regidores en los Hospitales Pobres

#### 3.4 FUNCIONARIOS DEL AYUNTAMIENTO Y CARGOS DEPENDIENTES DE EL.

En lo general, puede decirse que el ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor; y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores; tenía además, un alferéz, un procurador general, un alguacil mayor, un síndico y otros cargos dependientes del propio cabildo: como los diputados de los pobres, los diputados de propios, el obrero mayor, los diputados de fiestas, los diputados de policía, de alhóndiga y pósito, el contador, el mayordomo de propios y rentas, los fieles ejecutores y el veedor del matadero.

a) Los municipios contaban con dos alcaldes ordinarios, -- quienes tenían, fundamentalmente, funciones judiciales, ya que conocían en primera instancia de los asuntos civiles y penales del municipio; así mismo, le correspondían funciones administrativas, tales como intervenir en la política de abastos. Hacían labores de recaudación de tributos, y en el caso de ausencia del goberna-

dor o del asesor jurídico, se ocupaban de presidir las sesiones del ayuntamiento y se turnaban en la presidencia del tribunal de Fiel Ejecutoria, y el primer alcalde dirigía la Real Junta Municipal. Los alcaldes ordinarios lo eran por elección.

b) Los regidores sostenían la administración pública en las ciudades, siendo los cargos principales los de alférez, alguacil mayor, depositario general y cotador mayor de menores.

El oficio de regidor reunía la más alta investidura entre los magistrados del municipio, pues era el más íntimo representante del pueblo, con facultades legislativas, ejecutivas y, a veces, judiciales.

c) Alférez Real.- Este funcionario portaba el Pendón Real en festividades, ocupaba un lugar privilegiado en el consejo después del Presidente, proponía, en el caso de elecciones, a 6 candidatos y en el caso de ausencia de los alcaldes ordinarios los suplía ínterinamente.

d) Alguacil Mayor.- Tenía a su cargo la ejecución de los mandatos de los gobernadores y alcaldes ordinarios. Debía de mantener la paz pública y la seguridad en el municipio, además de que debía de visitar las cárceles y mantener el buen estado de la prisión municipal.

e) Depositario General.- Era el Administrador del dinero, los edificios públicos, bienes raíces o cualquier otro bien que se encontrara en litigio. La administración la hacían por encargo de los tribunales y, generalmente, los regidores eran personas de sobrados recursos. Este cargo duró hasta 1799, en que la Corona lo suprimió, dándole sus funciones a la Real Administración de Finanzas y a las Casas de Moneda, en algunos casos.

f) Contador Mayor de Menores.- A este funcionario incumbía la tarea de fijar y asegurar la parte de las herencias que les correspondía en las sucesiones a los ciudadanos.

Además de los cargos que desempeñaban los regidores que hemos mencionado los ayuntamientos de mayor importancia tenían departamentos administrativos que coadyuvaban a desempeñar las labores inherentes al municipio, entre ellos estaban: procurador general, procurador mayor de pobres, obrero mayor, diputados de carros, diputados de fiestas, juez de coliseo, miembros del Tribunal de Fiel Ejecutoria, miembros de la Real Junta Municipal, diputado de la alhóndiga, veedor de carnicería y de tierras.

*Procurador General.* - Su función consistía, fundamentalmente, en cuidar los intereses del Municipio, para ello vigilaba que los ingresos municipales fueran los adecuados, controlaba sus egresos; presentaba al consejo anualmente una relación de gastos, recomendaba la aceptación de diversos asuntos que llegaban al municipio y, en general, tenía que estudiar en primera instancia todos los asuntos relacionados con el Ayuntamiento. Su influencia era notable, ya que significaba como un asesor general en las actividades municipales.

*Procurador Mayor de Pobres.* - Este funcionario tenía como actividad principal la de defender las causas de los estratos más débiles de la población. Básicamente se convertía en un defensor de los presos, ya que veía porque sus procesos se agilizaran, así como les dieran un trato humanitario, para lo cual, continuamente visitaba las cárceles a fin de escuchar de viva voz los pesares y quejas de los reclusos. Para auxiliarles contaba con la colaboración de un abogado, quien veía que los procesos tuvieran la agilidad necesaria.

*Obrero Mayor.* - El departamento a su cargo se ocupaba de que las propiedades e instalaciones municipales se encontraran en buen estado. Para ello se auxiliaba de un arquitecto, el cual llevaba el título de "Maestro Mayor de Arquitectos de esta Nobilísima Ciudad". También tenía entre sus funciones la de velar porque se cumplieran los reglamentos de construcción, y en el caso de conocer alguna violación, debían de comunicarse la al Ayuntamiento. "El obrero Mayor nombraba por encargo de la Junta del Consejo, un auxiliar, el cual como cañero mayor se se encargaba del cuidado y la limpieza de la tubería municipal" (4).

*Juez de Carrros.* - Su labor era controlar que los carrros - de basura y sus caballos se encontraran en buen estado, así como el que les pagara puntualmente a los basureros.

*Diputados de Fiestas.* - Se le asignaba básicamente como tarea el preparar las festividades civiles y religiosas del ayuntamiento.

*Juez de Coliseo.* - Tenía como labor el cuidar el buen estado del teatro municipal, para lo que debía de comunicar al

*Ayuntamiento los desperfectos que éste sufriera.*

*Miembros del Tribunal de Fiel Ejecutoria.- El Ayuntamiento elegía dos regidores como miembros del tribunal, mismos que eran relevándose también cada 3 meses con el segundo alcalde.*

*Miembro de la Real Junta Municipal.- Generalmente los ayuntamientos elegían regidores como miembros de esta Junta, a los que se les asignaba la administración de las finanzas municipales.*

*Diputados de Alhóndiga.- Su misión era controlar y vigilar la Alhóndiga y el Posito.*

### *J.5 El Municipio en el México Independiente.*

*Para poder seguir hablando del tema que nos ocupa, es necesario hablar un poco de la Soberanía Nacional y como surgió esa idea dentro de nuestra Historia Nacional.*

*En la Historia Política del país encontraremos tres conceptos iniciales de la Soberanía Nacional, ligadas dentro de las primeras etapas de nuestro movimiento independiente.*

*El debate había de abrirse el día 19 de junio de 1808, cuando el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, habló de los Derechos de la Nación para asumir a la Soberanía, al reclamar: "La Soberanía reside en la Nación representada en todo el reino y las clases que la forman y con más particularidad en los Tribunales Superiores que lo gobiernan y administran justicia en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía". (5)*

*Hidalgo encarna el primer campeón del Liberalismo, quién dejó esta Declaración de Igualdad Civil al preescribir en todo y por todo la esclavitud del hombre por el hombre.*

*Posteriormente, Morelos sería quién se levantará como el precursor de las ideas sociales. En él ya no existe preocupación substancial por el individuo, sino por la sociedad.*



Se adelantó a su época desentendiéndose del individualismo para enarbolar los derechos del hombre social y del cuerpo - Nacional, tal y como había de consagrarlos la Constitución de - 1917, primera en el mundo que consignó las Garantías Sociales al lado de las Garantías Individuales, y parte con los anteriores mente citados, del principio de Soberanía, añadiéndole genialmente un contenido social al decir: "La Soberanía de la Nación está por encima del individuo más conspicuo". (6), y reafirma - la declaración del Cura Dolores, su maestro que había sido en - Valladolid, al expresar: "Ni la raza ni el pensamiento o la riqueza son condiciones para justificar la esclavitud y los privilegios". (7)

Sin embargo, Morelos fue más allá, sentó los cánones de nuestras instituciones y de la Reforma Social, al declarar también que: "El gobierno dinamiza del pueblo y se sostiene por el - pueblo". (8), frase en la cual sustenta la concepción democrática.

Por lo que se refiere a la función que los cabildos tuvieron en esta época, podemos decir que fue fundamental para los - precursores de la Independencia Hispanoamericana, tanto en Méxi - co, entonces Nueva España, como en el resto de las colonias. Fue el ayuntamiento quien levantó la primera voz para exponer la -- doctrina de la Soberanía Popular, a través de sus órganos inmediatos. Bastaría con recordar aquellas palabras de la enérgica presentación hecha ante el virrey por el Ayuntamiento de la Ciudad de México el día 19 de julio de 1908; después de señalar la abdicación de los monarcas españoles era involuntaria, forzada y como hecha en el momento del conflicto, afirmaba categóricamente: "Es de ningún efecto contra los respetabilísimos derechos de la Nación, despojo de la regalía más preciosa que la asiste. Ninguno puede nombrarle soberano sin consentimiento y es derecho Universal que todos los pueblos basta para adquirir el reino de un modo digno, no habiendo legítimo sucesor del rey que muere - natural o civilmente, ella comprende una verdadera enagenación de la monarquía, que cede a favor de persona que en lo absoluto carece de derecho para obtenerlo, contraria el juramento que -- prestó el Sr Carlos IV el tiempo de, para que señale otro dis-

nastla y gobierne el reino; es nula e insubsistente por ser contra la voluntad de la Nación, que llamó a la familia de los Borbones como descendientes, hembra de sus antiguos reyes y señores". (9)

El Ayuntamiento de 1808 hablaba ya de los respetabilísimos derechos de la Nación y de que ninguno puede nombrarse soberano sin su consentimiento.

Los antecedentes que influyeron en la actitud adoptada por el ayuntamiento de México en 1808, fueron:

- a) El del Ayuntamiento de Veracruz en 1519, como fuente de el poder en ausencia del soberano.
- b) Las Reales Cédulas de 1522 y de 1530, que conferían a la Ciudad de México el primer voto de las Ciudades y Villas de la Nueva España y el primer lugar en los Congresos que se celebrasen.
- c) Los ayuntamientos llegaron a constituir el reducto del partido criollo. El control de los Ayuntamientos por los criollos fue definitivo en la política de las últimas décadas del virreinato, y los ayuntamientos fueron la tribuna de que se sirvieron éstos, tratando de desembarazarse del monopolio que ejercían los peninsulares en los altos puestos civiles y eclesiásticos; así como en las magistraturas como en el comercio colonial.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México, en su papel de líder del partido criollo, al que los españoles acusaron de conspirar en favor de la Independencia, las razones que asistían al Cabildo para elevar la voz en nombre de todas las ciudades de la Colonia, puede reunirse en los siguiente:

Los cuerpos de magistraturas son órganos del rey, pero no son el pueblo mismo ni los representantes de sus derechos. Hay otros cuerpos que lo representan inmediatamente y deben ser el intérprete fiel de su voluntad, llamados Consejo Municipal, Ayuntamiento que vale lo mismo que Junta o Reunión; cabildo, de la palabra latina *Cipitulum*. La representación del Cabildo contenía dos puntos de trascendencia para la evolución del pensamiento político de

aquella época. El de la Soberanía Popular, exigiendo que los asuntos arduos, se consulten con los súbditos y naturales, a través de las juntas en que participaran los Ayuntamientos, como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo.

El de la Soberanía Nacional, asumida por el impedimento de el monarca y representada por las autoridades reunidas con las propias municipalidades que son la cabeza de los pueblos.

El Ayuntamiento en México pretendía en 1808: ser considerado subsidiariamente como representante de la Soberanía de la colonia, y convocar a un congreso de Ayuntamientos, para fijar un estatuto provisional en tanto se defina la autoridad en España.

Como de era de esperarse, el Real acuerdo determinó con --inefable parcialidad que el cabildo excusase "En lo sucesivo tomar la voz que no le pertenece por todas las demás ciudades del mismo reino" (10). Pero independientemente del resultado a que de inmediato se llegó, la actitud del Ayuntamiento en México, tuvo la importancia de manifestar por primera vez abiertamente esos dos principios que hablan de decididos a luchar por la absoluta separación política de España.

Así, la tesis quedaba planteada, con un sentido genuinamente Democrático y en vano se trataría de apagar la mecha mediante el golpe de mano de los peninsulares, la noche del 15 de septiembre de 1808. La Historia había de recoger los nombres del Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, sídico del Ayuntamiento, como el de nuestro primer expositor de la doctrina de la Soberanía popular, y de Fr. Melchor de Talamantes, como el del ideólogo criollo de la Soberanía Popular, en camino hacia la Independencia, que castizamente teorizada por la vía de los cuerpos representativos que constitulan los Ayuntamientos.

La Historia de los Ayuntamientos se abría una nueva con la que se ha dado en nombrar la Gran Revolución Política y Administrativa, que generó la guerra de Independencia desde 1808 en adelante.

CONSTITUCION DE LA MONARQUJA ESPAÑOLA

O

1.6

CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

En tanto se desarrollaba en la Nueva España el movimiento de Independencia, en la Península se gestaba la idea de renovación de Leyes Fundamentales y la reconstrucción de las instituciones sociales y jurídicas, con base en las nuevas ideas y progresos obtenidos en Europa. En las Ciencias Políticas Jurídicas y Administrativas. En cambio, no dejó de comprender la necesaria reforma de los Ayuntamientos, como instituciones importantes en la vida municipal y Estados, era indispensable poner armonía con los nuevos elementos de poder y de gobierno que comenzaron a desarrollarse. Los Ayuntamientos como organos jurídicamente superiores, en el ente municipal, empezaron a tener una nueva estructura y desarrollo en la Constitución de Cádiz de 1812. El cual representaba el último intento legislativo para transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus Colonias.

En la Constitución de Cádiz de 1812, dentro del Título Sexto consagrado al gobierno de las provincias y de los pueblos el Ayuntamiento es objeto de los Capítulos I y II, Art. 309 al 337.

En esta Constitución se modificaba substancialmente, el régimen edilicio, a continuación mencionaremos algunos de sus Artículos más importantes.

En su Art. 309, la constitución expedida por las Cortes españolas reunidas en la Isla de León y en Cádiz, disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos debiendo integrarse de Alcaldes, Regidores, un Procurador y un Síndico presedidos por el Jefe Político donde lo hubiese o en su defecto por el alcalde.

En los casos que funcionaban dos alcaldes presidía el que primero hubiese sido nombrado.

Los Jefes Políticos eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores. Tenía facultades, además para detener a los que sorprendieran in fraganti. - Calificaban las elecciones de los ayuntamientos, entendían de bagajes y abastecimientos suficientes para su provincias, de estadísticas en materia de Registro Civil y se encargaban de la promulgación y publicación de las Leyes.

En materia de justicias, según el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia de 9 de Octubre de 1812 se conservaron las Audiencias de México y Guadalajara, pero sus facultades quedaron reducidas a lo puramente judicial, con exclusión absoluta de lo gubernativo.

Se crearon partidos judiciales a cargo de Jueces de Primera Instancia quedaron excluidos los connegimientos, tenencias de letras y Alcaldías Mayores de toda ingerencia en cuestiones de justicia y se previno aún a los mismos virreyes que se limitaran al ejercicio de la Jurisdicción Militar.

Los jueces de Partido fueron substituidos en falta por los Alcaldes primeros.

Se suprimieron todos los Jueces Privados, con excepción de los del fuero eclesiástico y el militar.

Los Juzgados de Hacienda y los tribunales de Minería continuaron funcionando.

Los alcaldes se convirtieron en meros Jueces Conciliadores y Auxiliares de los Jueces del Partido, con facultades en lo económico, y gubernativo y de policía.

Cabe advertir que la institución del Jefe Político en la Provincia de México, fue con el Intendente uno de los primeros antecedentes en la organización del Distrito Federal.

La Constitución de Cádiz a pesar de su efimera vigencia en las dos ocasiones que se aplicó ( del 30 de Septiembre de 1812 al 17 de Agosto de 1814 y posteriormente en 1820) fue en sus consecuencias originales un poderoso impulso renovador, ya que en ellas se encuentran plasmados los principios administrativos en boga en toda Europa como son: La División de Poderes y la clasificación de las facultades y atribuciones propias de los jefes municipales, que se extendían a todo aquello que les era propio por -

la índole, carácter, y naturaleza de esta institución.

El número de los individuos que componían los Ayuntamientos era en proporción al vecindario. Se renovaban periódicamente y por el sistema electivo, no pudiendo desempeñarlos quienes tuviesen empleos de provisión real.

De acuerdo con el Artículo 321, los Ayuntamientos tenían a su cargo:

La policía de salubridad, la seguridad y el orden en instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, -- las calzadas puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, atender la recaudación y el manejo de las rentas locales, al fomento de la industria y el comercio de la localidad, vigilar, -- la calidad de los comestibles, agua potable, abastecimientos y estadísticas de nacimientos, matrimonios, etc.

Cada provincia estaba a cargo de un Jefe Político y de la Diputación respectiva, compuesta de su presidente, que lo era -- el Jefe Político del Intendente y de siete individuos.

Las funciones de la Diputación a más de políticas, era de naturaleza predominante hacendaria y en el caso de la provincia, de México, tanto el Jefe Político como los diputados provinciales residían en la Capital.

"Conforme a la "Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias" (11) fechada el 23 de Octubre de --- 1813, los Jefes Políticos tenían las siguientes atribuciones.

Como autoridad superior dentro de cada provincia, cuidaban de la tranquilidad pública, de orden de la seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de las leyes y ordenamientos del Gobierno y en general, de todo lo concerniente a -- las funciones gubernativas.

Podrían ejecutar en dicha vía, las penas impuestas por -- los reglamentos de policía y por los bandos de buen gobierno además calificar y exigir multas a los infractores del orden público."

Los jefes políticos residían en las capitales de sus respectivas provincias y en caso de vacantes, el Intendente hacías veces presidían sin voto el Ayuntamiento de la capital de --

sus provincias, presidían a su vez los ayuntamientos de los pueblos donde residían. En caso de no asistencia de uno y de otros, presidían los alcaldes.

Por lo tanto, podemos decir que esta constitución, no obstante su escasa vigencia, hicieron resurgir la justificación municipal y posteriormente ejercieron gran influencia en la estructura jurídica del municipio mexicano, al reinstaurar:

- 1.- El sistema de elección popular directa.
- 2.- La no reelección de los funcionarios municipales.
- 3.- Su renovación cada año.

E introduciendo invocaciones fundamentales como:

- 1.- "La de integración del ayuntamiento, por un número de regidores en proporción al número de habitantes, abandonándose, por lo tanto, la antigua relación entre el número de estos y la categoría del poblado" (112).
- 2.- La de declarar el desempeño de los cargos concejiles como obligación ciudadana.

Pero a su vez la Constitución sentó precedentes negativos que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

- 1.- Con el régimen de centralización al que quedarón sometidos los ayuntamientos a través de los Jefes Políticos.
- 2.- Con la pérdida de la autonomía en materia fundamental la de su hacienda.

Sobre este último punto, que provocara tan encontradas opiniones al discutirse el actual Artículo 115 Constitucional la carta de 1812, en su Artículo 322, sentó precedentes al disponer:

"Si se ofrecieron obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a los arbitrios no podrán imponerse ésta sino por medio de la Diputación provisional y la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgentes la obra u objetos a que se destinen podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación mientras recae la resolución de las Cortes.

Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios". (113).

## 1.7 EL MUNICIPIO EN LAS ACTAS CONSTITUCIONALES

Los documentos políticos de Hidalgo y de Morelos (23 puntos dados por Morelos para la Constitución) contienen principios o enunciados de derechos civiles muchos de los cuales hablan si do consignados en fueros municipales españoles, y otros que eran resultado, por supuesto, de la influencia de la Constitución Norteamericana, y de la declaración Francesa de los derechos del hombre y del ciudadano. Pero, en cambio, estos documentos no acuden a los municipios o ayuntamientos.

### 1.7.1 DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, O CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN, DEL 22 DE OCTUBRE DE 1814

Esta Constitución no se refiere al municipio en forma específica; sólo aparecen en el capítulo XVI de la Constitución, en la cuestión referente a los juzgados Inferiores, en el artículo 208, haciendo una ligera referencia a los ayuntamientos al decir: "En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el congreso consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos. Es decir, no hay modificación alguna a la institución municipal" (14)

Art. 211.- Mientras la soberanía de la Nación forma el cuerpo de Leyes que ha de subsistir a las antiguas, prevalecerán estas en todo su vigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen.

Para efectos del tema que nos ocupa, podemos ver que esta Constitución no menciona al municipio como base de su división política y administrativa. Sin embargo, divide al país para efectos políticos y electorales en provincias, distritos y



parroquias.

Tampoco lo hace el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, pero sí, el artículo 24 del Reglamento Provisional del Imperio Mexicano del 18 de Diciembre de 1822, que establece: las elecciones de Ayuntamientos para el año de 1823 se harían con arreglo a un decreto anterior de la Junta Nacional Instituyente. Por su parte, los artículos del 91 al 94 regulan las funciones de los jefes políticos y de los alcaldes, regidores, síndicos elegidos a pluralidad de su vecindario.

### 1.7.2 CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Rotos los lazos con España el 4 de enero de 1824 y consumada la Independencia, fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y sancionada el 4 de octubre de ese año por el Congreso General Constituyente. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4° en el que precisamente se establece la República Federal, al decir: "La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal". (15)

Habiendo fijado con las bases de Federativa la Organización Política y Administrativa del país, y al no tratar en su contenido lo relativo a la problemática municipal, deja en absoluta libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, según sus artículos 49, 50 y 161, con la salvedad de que no se opusiesen a esta Constitución ni al Acta Constitutiva. Ello brinda ya la oportunidad para que los Estados se dieran así mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad; nos auspiciamos también una situación de anarquía en el aspecto legislativo de las Entidades Federativas, al no instituir un mínimo de garantías tendientes a evitar una condición que se estableciera en detrimento de los municipios.

*Artículos Relativos:*

*Art. 49.- Las leyes o decretos que emanen del congreso general tendrán por objeto:*

*XXX. Mantener la Independencia de los Estados entre sí en los respectivo a su gobierno interior, según el Acta Constitutiva y ésta Constitución.*

*Art. 50.- Las facultades exclusivas del Gobierno General, son las siguientes:*

*XXXI. Dictar todas las Leyes y Decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los estados.*

*Art. 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación de:*

*J. Organizar su gobierno y administración sin oponerse a esta Constitución, ni a la Acta Constitutiva.*

*Refiriéndose al municipio en el siglo XIX, y en particular a la constitución que nos ocupa, el maestro Ignacio Burgoa-Orihuela, en su libro, Derecho Constitucional Mexicano, nos dice: "El Municipio no sólo decayo políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes Federalistas y Liberales" (pp. 152-53) (16).*

*Por otro lado, el Licenciado Felipe Tena Ramírez, en su libro Derecho Constitucional Mexicano, sobre el particular dice: Las Constituciones Fedaralistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones Centrales y los gobiernos Conservadores, los que se preocuparon por organizarlos y darles vida" (p. 978). (17)*

### 1.7.3 CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

#### CONSTITUCION DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.

A diferencia de la Constitución de 1824, fue la Sexta Ley Constitucional del 29 de Diciembre de 1836, denominada - "División de Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos", la que consagró como Constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hiciera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puestos, cuya población llegara a 4,000 habitantes, y en los pueblos de más de 8000 el número de Alcaldes, Regidores y Síndicos, sin exceder, respectivamente de 6, 12 y 2. Los ramos y cargos de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia -- que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios arbitrios.

Los Alcaldes ejercían las funciones de los Jueces Conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las -- provincias urgentes en materia civil; practicaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los subprefectos y autoridades superiores.

Los cargos municipales converaron su carácter de concejiles y los alcaldes el derecho de presidir los cabildos.

## CONSTITUCION DE 1836

## LEY SEXTA

**"DIVISION DEL TERRITORIO DE LA REPUBLICA Y GOBIERNO INTERIOR DE SUS PUEBLOS".**

Art. 22.- Habrá Ayuntamientos en las capitales de los Departamentos, en los lugares en los que había en 1808, en los pue-  
blos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los  
pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya esa población -  
habrá jueces de Paz, encargados también de la policía en el nú-  
mero que designen las juntas departamentales con los gobernado-  
res respectivos.

Art. 23.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en -  
los términos que arreglará una ley dictada el 30 de marzo de --  
1837-. El número de Alcaldes, regidores y síndicos, se fijará -  
por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el -  
gobernador, sin que pueda exceder los primeros seis, los segun-  
dos de doce y los últimos de dos.

Art. 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos la policía  
de salubridad, cuidar de cárceles, de los hospitales y casas -  
de beneficencia que no sean de fundación particular; de las -  
escuelas de primera enseñanza, que se paguen con los fondos de  
el común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas  
y caminos y de la recaudación e inversión de los propios arbi-  
trios y promover el adelantamiento de la agricultura, industria  
comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación y or-  
den público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a -  
las Leyes y Reglamentos.

Art. 26.- Estará a cargo de los Alcaldes, ejercer en sus  
pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios --  
verbales, dictar en los asuntos sentenciosos, las providencias

urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales, practican las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción en ésta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas; el artículo 30 preceptúa: los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos son consejiles no podrán renunciarse sin causa legal probada por el gobernador o en caso de reelección.

LA REGLAMENTACION RESPECTIVA HABIA DE SER OBJETO DE LA LEY DEL 20 de MARZO DE 1837.

1.7.4 CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

Esta Constitución precisó la organización del país en forma de República Representativa, Democrática y Federal. La cual fue jurada por el Congreso General Constitucional al 5 de febrero de 1857, pero, la Constitución Reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidad y solamente se ocupó del Municipio del Distrito Federal y en los Territorios para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales. Esta Constitución Federal no prestó sino una superficial atención al municipio en sus artículos: 31, fracc. II, 36 fracc. 1 y 72 fracc. VI; los cuales transcribiremos en las siguientes líneas:

Art. 31.- Es obligación de todo mexicano:

Fracc. II, Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como de los Estados y Municipios en que resida de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

Fracc. I, Inscribirse en el padrón de su municipi

palidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste.

Art. 78.- El Congreso tiene facultad:

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

Ante esta situación, resulta clara la circunstancia de -- que al no haber sido contemplado el municipio por la Constitución Federal, su regulación quedaba desplazada a las Constituciones de los Estados.

Durante la época de la Reforma, en lo que respecta a la organización política del país, fue la culminación de los sistemas novedosos de aquella época, injertados por el liberalismo.

La influencia francesa que en este tiempo iba a la vanguardia, en lo que al respecta a la materia política tanto como el orden social, tuvo múltiples derivaciones y entre ellas cuenta la institución de la Prefectura, que ya habían aclimatado en el país a través de un proceso en el que los pasos más salientes fueron: la instauración de los jefes políticos, por la Constitución de Cádiz en 1812, y la reglamentación de atribuciones de los Prefectos y Sub-prefectos del 20 de marzo de 1837.

Por lo tanto, la organización política local derivada de la Reforma no fue materia de modificaciones substanciales, sino que sólo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido debía de haber un perfecto en calidad de presidente de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de policía.

Peró las facultades de dichos prefectos resultaron desmembradas, según la reglamentación reformada. Su simple enunciado permite formarnos una idea del enorme poder de que disfrutaron en la esfera local, con perjuicio de la autoridad de los ayuntamientos.

*Era de su competencia:*

1. *Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.*
2. *Publicar Leyes y hacerlas cumplir.*
3. *Servir de conducto para la observancia de las Órdenes del Gobierno Federal.*
4. *Cuidar del orden y de la tranquilidad.*
5. *Acatar las disposiciones judiciales.*
6. *Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que le encomendase.*
7. *Nombrar Jueces de Paz.*
8. *Suplir el consentimiento de los padres en los casos - de matrimonio de los hijos menores.*
9. *Excitar a los jueces a la pronta administración de la justicia.*
10. *Formar la estadística de su respectivo partido.*
11. *Fomentar la instrucción pública.*
12. *Perseguir la vagancia.*
13. *Atender la higiene pública.*
14. *Imponer sanciones gubernativamente.*
15. *Librar ordenes de cateo, etc.*

*Este sistema municipal continua siendo tutelado por el régimen de prefecturas, que cada vez rebasa en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la Dictadura Porfirista, en una Institución odiosa, conculcadora de los derechos ciudadanos.*

*Con respecto a la condición que guardaba el municipio mexicano en aquellos años, Ramón Rodríguez escribió en 1873: "El Poder Municipal considerado por muchos como una importante garantía de las libertades públicas, no es a mi juicio, supuesta muestra actual de organización política, más que una reliquia tan venerable como inútil de tiempos calamitosos, que por fortuna de la humanidad pasaron ya para no volver jamás". 178,*

*Su origen, solo basta para demostrar que en la actualidad no tiene objeto ni razón de ser.*

En otro párrafo el mismo autor señala: "Téngase presente por último que entre nosotros, la existencia de los Ayuntamientos, o poder municipal no se haya sancionado por la Constitución que nos rige y si se conservan, es solo por una costumbre no autorizada por el pacto Federal y como una reliquia inútil - de la antigüedad. La autoridad que ejercen los municipios es la prueba más concluyente de que son enteramente inútiles en las naciones que no tengan una organización puramente municipal" (19)

Los ayuntamientos todos de la República Mexicana están subordinados a los jefes políticos, y el de la Capital lo está al Gobernador del Distrito Federal, esta subordinación es tan completa, que son rarísimas excepciones los Ayuntamientos que nada pueden hacer sin la aprobación de los jefes políticos, y estos pueden en todos los casos deshacer cuanto hacen los Ayuntamientos; se requiere una prueba más concluyente de que unos y otros están de más.

Al respecto, el Licenciado Moises Ochoa Campos, dice: "La Institución de las jefaturas políticas, dió forma a esa autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el poder central, que con el tiempo se fue haciendo cada vez más acentuada, al grado de que a fines del siglo XIX, dicha autoridad intermedia había desplazado, de su radio de acción a los ayuntamientos, reduciéndolos al papel de agentes municipales" (20)

Lo que en un principio parecía una institución a tono con la época, pasado el tiempo se fue convirtiendo en un instrumento odioso de centralismo político. Las prefecturas, no modernizaron como se esperaba, nuestra administración municipal, insertadas en un medio de casiquismo tradicional, se constituyeron en agencias de despotismo y en trabas para el disfrute de los derechos cívicos. El principio Liberal de "Dejar Hacer" y el concepto Federalista de Libertad de los Estados para todo lo concerniente a su régimen interior, fueron la explicación del nuntismo de la Constitución de 1857, sobre el gobierno municipal.

Pero los Estados, en su mayoría, siguieron el modelo -- Francés de descentralización. Así pues, la Legislación local, de mediados del siglo pasado, reafirma la vigencia de las prefecturas.



### 1.7.5. REGIMEN DE PORFIRIO DIAZ

La historia Política de México comprendida en la etapa que abarca el periodo de vigencia de la Constitución de 1857.

Epoca en México se le conocí como la Reforma, en lo -- que respecta a la organización política del país, fue la culmi nación de los sistemas novedosos de aquella época, injertada -- por el liberalismo.

La influencia francesa, expresión avanzada en materia -- de política tanto como en el orden social tuvo multiples deri vaciones. Y entre ellas cuenta la institución de las prefectu ras, que ya se habia culminado en el país a través de un pro cesos en que los pasos más salientes fueron la instauración -- de los Jefes Políticos por la Constitución de Cádiz de 1812 y -- la reglamentación de atribuciones de los Prefectos y Subprefe ctos, por la Ley de 20 de Marzo de 1837.

Por tanto la organización política local derivada de -- la reforma fue materia de modificaciones substanciales, sino -- que los recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, -- señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en la calidad de Presidente de los Ayuntamientos de su Jurisdicción y con las atribuciones de Jefe Policía.

Però las facultades de dichos prefectos resultaron des -- mesuradas según la reglamentación reformista, su simple enun ciado permite formarnos una idea del enorme poder de la autori dad de los Ayuntamientos.

En efecto, era de su competencia:

- 1.- Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
- 2.- Publicar las Leyes y hacerlas cumplir.
- 3.- Servir de conducto para las observaciones de las -- órdenes del Gobierno Federal.
- 4.- Acatar las disposiciones judiciales.
- 5.- Cuidar del orden y la tranquilidad.

- 6.- Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que le encomendase.
- 7.- Nombrar los Jueces de Paz.
- 8.- Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.
- 9.- Excitar a los jueces a la pronta administración de la justicia.
- 10.- Formar la estadística de su respectivo partido.
- 11.- Fomentar la Instrucción Pública.
- 12.- Perseguir la vagancia.
- 13.- Atender la higiene pública.
- 14.- Imponer sanciones gubernativamente.
- 15.- Librar órdenes de cateo, etc.

#### LAS PREFECTURAS IMPERIALES

Durante la regencia primero y después bajo el imperio de Maximiliano continuó en vigor el régimen de prefecturas a las que se le añadió el título de Imperiales.

Por estatuto provisional del Imperio, del 10 de Abril de 1865 el territorio del país, por cierto no todo bajo el régimen usurpador quedó dividido en Departamentos, cada Departamento en Distritos cada Distrito en Municipalidades.

Los Departamentos eran administrados por subprefectos, nombrados por los prefectos como sus agentes y auxiliares, con la aprobación Imperial.

En las municipalidades, habían de funcionar Ayuntamientos presididos por Alcaldes y en las demarcaciones municipales sus respectivos comosarios.

El alcalde de la capital era nombrado y removido por el Emperador y los demás por los prefectos Imperiales de cada Departamento.

Las Instituciones de las jefaturas políticas dio forma a esa autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el poder --

central que con el tiempo se fue haciendo cada vez más acentuada, al grado de que a fines del siglo XIX dicha autoridad intermedia había desplazado de su radio de acción a los ayuntamientos reduciéndolos al papel de agentes municipales.

Con toda razón afirma Ochoa Campos: "Bajo el Porfiriato, el régimen de las jefaturas políticas ahoga por completo - la vida municipal ya que dichas jefaturas: (21)

- a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos.
- b) Estaban sujetos a la voluntad de los Gobernadores.
- c) Centralizaban y mantataban toda actividad municipal.
- d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones, cometer atropellos y abusos que llegaron a lidiar con lo criminal".

En ésta época los ayuntamientos sufrieron divisiones - administrativas, superiores, denominadas partidos, distritos o prefecturas, que estaba a cargo de los prefectos o jefes políticos, situación que creemos se debía fundamentalmente a la necesidad de un mayor control por parte de las autoridades centrales.

Los odios que generó la nefasta participación de estos funcionarios, tiene su origen en la Constitución Centralista - de 1836 lo cual motivó uno de los principales objetivos políticos de los movimientos precursores de la Revolución Mexicana de 1910: el Municipio Libre, como lo fueron también los anhelos de tierra, trabajo y no reelección.

Los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo en que "La supresión de las jefaturas políticas en la - República es uno de los progresos que en justicia, debemos acre-

ditar a la revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, tenemos que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares sino odiosas" (22)

Los que en un principio pareció una institución a tono con la época, pasado el tiempo se fue convirtiendo en un instrumento odioso de centralismo político.

Las prefecturas no modernizaron, como esperaba, nuestra administración municipal. Integradas en un modo de caciquismo tradicional se constituyeron en agencias de despotismo y en trabas para el disfrute de los derechos cívicos.

El principio liberal de "Dejar hacer" y El concepto Federalista de libertad de los Estados para todo lo concerniente a su régimen interior, fueron la explicación del mutismo de la Constitución de 1857 sobre el gobierno municipal. Pero los Estados en su mayoría siguieron el Modelo Francés de descentralización. Así pues, la Legislación local de mediados del siglo pasado, reafirmo la vigencia de las prefecturas.

Demostrándose claramente, la desaparición del municipalismo fenómeno que se corrobora durante el prolongado gobierno del -- General Porfirio Díaz, figura en la cual se experimento una concentración total de poder, siendo una de sus mecánicas, la restitución de los prefectos o jefes políticos, que eran autoridades dependientes del gobernador, pero superiores a los ayuntamientos, debido a que sin control alguno se dedicaron a obstaculizar, y en ocasiones, por medios ilegales, la autodeterminación del municipio.

Nos dice TENA RAMÍREZ "Para Acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal el gobierno del general Díaz agrupó a los ayuntamientos, en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de Partido, Distrito, Prefecturas o Cantón.

Los prefectos de origen centralista pues fueron insti--

tuidos, por la Constitución de 1836 (Art. 17 de la Ley IV), -- era los agentes del gobierno central del Estado, cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que emplean para conservar la paz y el orden eran crueles e ilegales; su actuación hacíase incompatible con cualquier asomo de libertad municipal". (23)

## CAPÍTULO 3

## NOTAS

- 1.- Díaz, del Castillo, Bernal  
Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España,  
op.cit. En el Municipio en la Nueva España.  
Dr. Javier de Cervantes, Revista Jus, Revista de Derecho y  
Ciencias Sociales, pag. 185 a la 200.
- 2.- Herbert, Ingram Piesley  
Municipalidades Coloniales Españolas.  
Editorial Porrúa S.A., México 1921. Pag. 37.
- 3.- Altamina y Crevea, Rafael  
"Plan de Documentación de la Historia de las Municipalida-  
des en las Indias Españolas" (siglos XVJ-XVJII) en contri-  
bución a la Historia Municipal de América 1951.
- 3 BJS. Ochoa, Campos, Moises  
La Reforma Municipal.  
Editorial Porrúa S.A., México D.F. 1979. Pag. 140
- 4.- Muñoz, Virgilio, y Ruiz, Massiu, Mario  
Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México.  
Edit. UNAM, México 1979. Pag. 51.
- 5.- Calzada, Padron, Feliciano  
Municipio Libre fortalecimiento del Federalismo, E.N.E.P.  
Acatlán UNAM 1983. pag. 47
- 6.- Calzada, Padron, Feliciano  
Op.cit. pag. 48
- 7.- IDEM, pag. 48

- 8.- *IBJDEM* 48 .
- 9.- *IBJDEM* 48 .
- 10.- *IBJDEM Op.cit. pag. 55*
- 11.- *Ochoa, Campos, Moises.*  
*La Reforma Municipal. Historia Municipal en México, Tesis para el Exámen Profesional, de Lic. en Ciencias Políticas presentado en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas de la UNAM, 1955. Pag. 259.*
- 12.- *Mendieta y Nuñez, Lucio.*  
*La Administración en México*  
*Editorial Porrúa, México 1942.*
- 13.- *Ochoa, Campos, Moises.*  
*La Reforma Municipal op.cit. pag. 257.*
- 14.- *Muñoz, Virgilio, Rulz, Massiu, Mario.*  
*Op. cit. pag. 55*
- 15.- *Muñoz, Virgilio, Rulz, Massiu, Mario.*  
*Op. cit. pag. 56*
- 16.- *Burgoa, Orihuela, Ignacio.*  
*Derecho Constitucional Mexicano.*  
*Editorial Porrúa, México 1977. Pag. 152 y 153.*
- 17.- *Tena Ramirez Felipe.*  
*Derecho Constitucional Mexicano.*  
*Editorial Porrúa S.A. México 1985. Pag. 978.*
- 18.- *Rodríguez, Ramón.*  
*Derecho Constitucional*  
*Segunda Edición, México 1875. Pag. 219, 220.*

19. - *Rodríguez, Ramón*  
*Op. cit. pag. 219, 220.*
20. - *Ochoa, Campos, Moises.*  
*Op. cit. pag. 269.*
21. - *Ochoa, Campos, Moises*  
*Op. cit. pag. 274*
22. - *Calero, Manuel y otros.*  
*Ensayo sobre la Constitución Política de México.*  
*pag. 23, obra citada por Tena Ramírez.*
23. - *Tena Ramírez Felipe*  
*Leyes Fundamentales de México.*  
*Edit. Porrúa S.A. México 1985. Pag. 148*



## CAPÍTULO 33

## EL MUNICIPIO EN LA ETAPA PRE-REVOLUCIONARIA

## 2.1 El Municipio en los primeros planes Revolucionarios

Como anteriormente hemos mencionado, la lucha contra la dictadura habla de ser sólo el principio de la Revolución, que llevaba por meta alcanzar resultados de justicia social, imposibles de realizarse sino a través de una nueva organización política y administrativamente.

La extensión del ejercicio del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental: la del Derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el municipio y a no sufrir de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. En síntesis podemos decir, la Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

La Revolución Mexicana postula desde sus orígenes la Libertad Municipal inscribiendo tal demanda desde 1906, el programa de el Partido Liberal Mexicano y repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del municipio, tanto en el programa del Partido Democrático en 1909, como en el Plan de Valladolid en el --- Plan de San Luis Potosí, en el Plan Revolucionario, en el Plan Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911 en el pacto de la empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los Zapatistas, en las adiciones del Plan de Guadalupe y en forma indirecta en otros importantes documentos políticos de la época.

## 2.2. Programa del Partido Liberal Mexicano.

Ricardo y Enrique Flores Magón, con un puñado de valientes, había lanzado los primeros anuncios de la insurrección popular en Acayucan que como aconteciera en Jiménez, en Viesca, - en las Vacas o en Velardeña, todas ellas serían jornadas del -- pueblo en marcha hacia la Revolución Social.

El 1° de Junio de 1906, la junta organizadora de San -- Luis, Mo. proclamó el programa del partido Liberal Mexicano, -- que contenía en su exposición las siguientes consideraciones -- (respecto a los municipios):

1.- La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento.

En consecuencia de sus puntos de problemas establecía:

45: Supresión de los jefes políticos

46: Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal: además de su exposición decía:

"Sabido es que todos los pueblos fronterizos comprendidos en lo que era la Zona Libre, sufrieron -- cuando ésta fue abolida recientemente por la dictadura, inmensos perjuicios que los precipitaron a la más completa ruina. Es de la más estricta justicia la restitución de la Zona Libre, que detendrá las -- ruinas de las poblaciones fronterizas y las resarcirá de los perjuicios que han padecido con la torpe y egoísta medida de la dictadura". (1)

Al efecto, en su programa, el Partido Liberal Mexicano -- postulaba:

42: Restitución de la Zona Libre.

Por otra parte, en lo anterior al problema de la vivienda, en su exposición asentaba:

"La obligación que se impone a los propietarios urbanos de indemnizar a los arrendatarios que dejen mejoras en sus casas o campos, es de gran utilidad pública, de este modo los propietarios sordidos que jamás hacen reparaciones en las pocilgas que rentan, serán obligados a mejorar sus posesiones con ventaja para el público. El general, no es justo que un pobre mejore la propiedad de un rico, sin recibir ninguna compensación y sólo para beneficio del rico". (2)

Bajo el lema: "Reforma, Libertad, Justicia", firman: Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio J. Villa Real, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosario -- Bustamante.

### 2.3 El Partido Democrático

En 1908, la conferencia Díaz-Greelman, produjo un ambiente de efervescencia, traducido en la organización de Partidos Políticos, que como el Democrático, reunió a los Licenciados Benito Juárez Maza, a Jesús Urueta, el profesor Abraham Castellanos, a Diodoro Batalla y a Rafael Zubarán y Carmany.

El Partido Democrático, celebró en Asamblea General, el día 22 de Enero de 1909.

Al respecto, Don Jesús Romero Flores, señala cómo dicho partido hizo un llamamiento a todos los ciudadanos para cumplir sus deberes. Su manifiesto a la nación: "Hiba luego por los fueros de la libertad municipal, considerando al municipio libre como la celdilla que resume en su vida, la vida entera del organismo" (3) quitando a los Ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos.

#### 2.4 El Plan de El Zapote y el Plan de Valladolid.

Uno de los primeros Planes Revolucionarios, en contra del régimen Porfirista, fue el de El Zapote, suscrito el 21 de Abril de 1901, en Mochitlán, Estado de Guerrero.

Este plan con el que se inició la primera chispa revolucionaria en el Sur, además de sus demandas agrarias, contenía puntos políticos en defensa del Sufragio Efectivo, en oposición a la Reelección en los puestos públicos y en abierta lucha en contra del caciquismo regional.

Años después, a partir de 1910, los planes revolucionarios hablan de sucederse a la lejana Valladolid de Yucatán a principios de 1910. Miguel Ruíz Ponce y Maximino Bonilla, al frente de un grupo de vecinos, se posesionaron de la población en donde "... Se había hecho sumamente odioso el jefe político Luis Felipe Regil, quién desplegaba un lujo de crueldad en toda la comarca. Cansados de soportarlo se sublevaron más de 1,500 labriegos, y aunque solamente armados de malos fusiles, cerca de doscientos atacaron en la madrugada del 4 de Junio de 1910 a la población, matando al dicho Regil, a Facundo Regil, sargento de la fuerza local y a Liborio Albonoz, policía".(14)

El Plan de Valladolid, dado en el pareje Ozelkoop, a los diez días del mes de Mayo de 1910, expresaba que: "Este pueblo que a diario siente en las espaldas el flagelo del caciquismo, no puede soportar por más las arbitrariedades del terrible dictador que ha visto impávido su agonía y su miseria".  
(15)

#### 2.5. El Plan de San Luis.

La Revolución había de cundir por todo el país al llamado del Plan de San Luis, del 5 de Octubre de 1910, que lanzará Francisco I. Madero. En sus consideraciones expresaba: --- "La división de poderes, la Soberanía de los Estados, la Libera

tad, de los Ayuntamientos y los Derechos, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna" (6) , añadiéndose: "Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; Los Gobernadores de los Estados, son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las Autoridades Municipales".(7) Con tiene el Plan el anuncio de que después de 36 años de Dictadura, se iniciará la Lucha, "... intentando Reconquistar la Soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático"(8)

El Plan de San Luis, excitaba a los pueblos a tomar armas. "El 20 de Noviembre, desde las 6 de la tarde en adelante. Los pueblos que estén retirados de las vías de comunicación, lo harán desde la víspera". (9) Y en su punto noveno disponía: "Tan pronto como cada ciudadano o pueblo recobre su libertad, se reconocerá como Autoridad Legítima al principal Jefe de las Armas, con facultad de delegar sus funciones en algún otro ciudadano caracterizado, quién será confirmado en su cargo o removido por el gobierno provicional".(10)

## 2.6 EL PLAN DE BERNARDO REYES

El Plan lanzado por Don Bernardo Reyes, en La Soledad, Tamaulipas, el 16 de Noviembre de 1911, se encuentran modificaciones circunstanciales al Plan de San Luis, adicionándole una parte relativa al restablecimiento de la Zona Libre en la Frontera Norte de la República, e insistiendo en la efectividad del sufragio.

En su artículo 5º Declara Ley Suprema de la República el principio de no Reelección del Presidente y Vicepresidente de la misma, Gobernadores de los Estados y Presidente Municipales.

## 2.7 PLAN POLITICO SOCIAL.

Este Plan Zapatista, proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, postula:

VJ. - . Se reorganizan las Municipalidades, suprimidas.

En cuanto al problema urbano de la habitación estable-  
cia:

XIII. Inmediatamente que las circunstancias lo permi-  
tan, se revisará el valor de las fincas urba-  
nas a fin de establecer la equidad en los al-  
quileres, evitando así que los pobres paguen -  
una renta más crecida, relativamente, al capi-  
tal que estas fincas representan, a reserva de  
realizar trabajos posteriores para la construc-  
ción de habitaciones higiénicas y cómodas, pa-  
gaderas en largos plazos, para las clases obre-  
ras.

El Plan lleva fecha del 18 de Marzo de 1911.

## 2.8 EL PLAN DE AYALA Y EL PROGRAMA DE REFORMAS

El Plan de Ayala, que proclama el Derecho de la Tierra  
contiene en su parte substancial lo siguiente:

7º " En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos  
y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del  
terreno que pisan, sufriendo los horrores de la mi-  
seria sin poder mejorar en nada su condición so-  
cial, ni poder dedicarse a la industria o a la a-  
gricultura, por estar monopolizadas en unas cuan-  
tas manos las tierras, montes y aguas, por esta --  
causa se expropián, previa indemnización de la ter-  
cera parte de esos monopolios a los poderosos pro-  
prietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciu-  
dadanos de México obtengan ejedios, colonias, fon-  
dos legales, para pueblos o campos de sombreadura o  
de labor, y se mejore en todo y para todo la falta  
de propiedad y bienestar de los mexicanos. " (11)

Posteriormente, el Programa de Reformas Político-Sociales de la resolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria, expedida en Jojutla, Estado de Morelos, el 18 de Abril de 1916, consignó los postulados del zapatismo en materia Municipal, al incluir en primer término de sus propuestas Reformas Políticas el siguiente artículo:

" Art. 32. Realizar la Independencia de los Municipios procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunes y los preserve de los ataques y sujeciones de los Gobiernos Federal y Local." (12)

i) Los Planes de Milpa Alta y Santa Rosa

El Plan Zapatista de Milpa Alta, del 6 de Agosto de 1919, consigna un punto interesante sobre colonización, dice así:

Noveno. La Colonización Extranjera se hará de preferencia y a base de establecer una colonia, pero formada por colonos de la raza más adelantada en la agricultura, por cada diez pueblos de indígenas, y que la colonia aludida quede comprendida dentro de la comarca --- abarca por los pueblos Mexicanos, a efecto de que los labradores indígenas, mejoren por este medio el sistema del cultivo de sus tierras.

En el Plan de Santa Rosa, del 2 de Febrero de 1912, solamente se encuentra una alusión a los municipios en materia electoral:

4° La Ley Electoral, penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las Elecciones, o que de algún modo de frauden el Sufragio; y con prisión a los ciudadanos que con artimañas burlen el Voto.

j) *El Pacto de La Empacadora.*

*El Plan Orozquista, conocido por el Pacto de La Empacadora, firmado en Chihuahua el 25 de Marzo de 1912, contiene dos puntos-conceptos sobre el régimen municipal:*

*28. La Revolución hará efectiva la Independencia y Autonomía de los Ayuntamientos para Legislar y Administrar sus arbitrios y fondos.*

*29. Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefe Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales.*



## CAPITULO JJ

## NOTAS

- 1.- *González, Ramírez, Manuel*  
*Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana J: "Planes Políticos y otros documentos"*  
*México 1954.*
- 2.- *González, Ramírez, Manuel*  
*Op. cit.*
- 3.- *Flores Ramiro, Jesús*  
*Anales Históricos de la Revolución Mexicana Tomo J*  
*México 1939.*
- 4.- *Ramiro, Flores, Jesús*  
*Op. cit.*
- 5.- *González, Ramírez, Manuel*  
*Op. cit.*
- 6.- *IBIDEM*
- 7.- *IBIDEM*
- 8.- *IBIDEM*
- 9.- *IBIDEM*
- 10.- *IBIDEM*
- 11.- *Plan de Ayala 28 de nov. de 1911. (documento histórico).*
- 12.- *Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución, -*  
*aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria.*  
*Tojutla Mor. 18 de abril de 1916. (documento histórico).*

## CAPITULO III

## BASES DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1917

3.1 PRECISIONES TERMINOLOGICAS Y CONCEPTUALES  
DEL MUNICIPIO

Antes de continuar con la génesis del Artículo 115 Constitucional, he considerado exponer primeramente la definición de lo que es el Municipio, los órganos que le integran y las diferentes terminologías con que se conoce; y posteriormente entrar de lleno a explicar a lo que considero pretendían los constituyentes al deliberar acerca de lo que sería el Municipio, sus funciones y sus perspectivas.

A menudo suelen usarse indistintamente los términos Cabildos, Municipio, Ayuntamiento, Concejo, etc., pero dentro de nuestra labor, está el de puntualizar la connotación, diferencia o similitud entre los mismos. En razón de ello, procuraremos clarificar el contenido peculiar de cada uno.

1.- MUNICIPIO, es la entidad político-jurídica, integrada por una población asentada en un espacio geográfico, determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

Se conceptúa también al Municipio como una sociedad necesaria orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiene personalidad jurídica definida a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la que se desenvuelven otras entidades de carácter político.

2.- LOS CABILDOS constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el régimen de la colonia, y en los primeros años de nuestra emancipación durante la conquista cuando los adelantados

o su lugar-teniente fundaban una ciudad, nombraban a los miembros del Cabildo. en los sucesivos los capitulares designaban, al término de su mandato, a los que debían de reemplazarlos, no se permitía la reelección de los cesantes. lo que, por supuesto, se habría prestado a grandes corruptelas, los gobernadores enviados -- por la corona podían residir las deliberaciones del Cabildo, pero les estaba prohibida toda ingerencia que pudiese perturbar la libre decisión de sus miembros.

El Cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para deliberar sobre los asuntos de la ciudad, sus acuerdos eran -- presididos por el Gobernador; y a falta de éste, por su teniente o por un Alcalde. Esto explica en cierto modo las pretensiones de los gobernadores que exigían que las ordenanzas se pregonasen en su nombre.

En el intento por desaparecer los Cabildos, aparecen las Salas Capitulares y Juntas de Representantes que no constituyen -- ya al gobierno administrativo y político de la ciudad, son las -- primeras formas de Poder Legislativo de las nacientes Provincias.

En la actualidad solo se conserva la expresión "Sala de -- Cabildos" o "Reunión de Cabildos", para referirse al lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento o las Juntas de los Municipales pero su sentido original se ha perdido por completo.

3.- EL AYUNTAMIENTO es el órgano colegiado deliberadamente que asume la presentación del Municipio y está integrado por -- el Presidente Municipal. En algunos países se le denomina Intendente o Ejecutor, él o los síndicos que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los Tribunales locales o federales, o los regidores a los cuales se -- asignaban comisiones específicas por ramo; por ejemplo, la Hacienda de Mercados, Parques, Jardines etc. Es entonces la reunión de los Ediles lo que constituye el Ayuntamiento, y tanto el Presidente Municipal como los Síndicos y Regidores son electos popularmente.

Se le ha definido como la corporación que ostenta la Re--

presentación Legal del Municipio, y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su Territorio.

Apunta Scriche: "El Congreso o Junta compuesta de la Justicia o Alcalde, Regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico político de cada pueblo, suele llamarse también Regimiento, Cabildo, Concejo, Municipalidad y -- Cuerpo Municipal". (1).

El Municipio, conjunto de habitantes de una circunscripción en una entidad constitutiva del Estado y se halla representado por el Ayuntamiento, gestor inmediato de todos los intereses de la comunidad local y cooperador indispensable a las actividades o servicios generales.

En síntesis, la función del Ayuntamiento es primordialmente de representación de la vida local.

4.- La Municipalidad es propiamente el gobierno del Municipio, alude éste término no solo a un elemento de dicho ente, y -- aunque es común su equiparación la mayoría de los autores coincide en que el Municipio es el todo y la municipalidad una parte -- del mismo.

Según Manuel M. Diez "El concepto de municipio debe distinguirse del de Municipalidad. El Municipio da la idea del territorio, de población. Se ha definido naturalmente por las necesidades de la vecindad. La noción de Municipio desde el punto de vista legal y positivo es una expresión de índole estrictamente histórica, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países del mundo de distinta manera, planteándose y resolviéndose su problema de un modo muy diverso.

La Municipalidad es un organismo político y administrativo que gobierna en la extensión territorial de la ciudad. Es creación de la Ley y posee aquellos derechos que sus cartas (Leyes Orgánicas) les acuerden expresa o incidentalmente para su indispensable existencia. La doctrina sostiene que en la época moderna --

no goza de amplia autonomía que tuviera en las ciudades-estados - de la antigüedad, o las ciudades libres medievales, su radio de acción es más extenso, sus servicios son más importantes y técnicos y su obra más eficaz, pero su origen político y administrativo está supeditado a un organismo superior del cual es parte integrante". (2)

5.- La Ciudad es un sector territorial del municipio en que se desarrolla la actividad urbana y donde generalmente se encuentra la sede en los poderes municipales por disposición legal. La cabecera municipal debe ser una ciudad, lo que evidentemente no se cumple cuando estamos en presencia de un municipio rural.

Por definición todo Municipio debe tener un territorio y éste no siempre es urbano, de ahí que surja una triple clasificación en razón de las características del mismo, y así tenemos municipios urbanos, municipios rurales y municipios semi-urbanos o mixtos, algunos autores agregan "El Municipio Metrópoli", pero a nuestro juicio estos quedan inscritos en los urbanos.

La Ciudad entonces, es una abstracción, un espacio geográfico terrestre caracterizado, por la antigüedad de sus edificaciones y su equipamiento, sus obras de infraestructura y sus servicios, así como sus sistemas de comunicación que permiten la integración de sus componentes y crean en un todo armónico con sus caracteres culturales y de vida propia.

### 3.2. IMPORTANCIA DEL TEMA.

Entre las Instituciones Jurídicas y Políticas que tienen, sin duda alguna, mayor importancia en la vida nacional, está el Municipio. Se le ha llamado, y es base de la democracia, pilar fundamental y cimiento solidísimo de todo gobierno de raíz popular. En la unión de familias para formar el Municipio, está la semilla de una vida comunitaria sana y fecunda. La escuela más apta de civilidad y patriotismo.

En México encontramos el Municipio en los comienzos mis-

mos de nuestra vida como nación. Cuando Hernán Cortés en 1519 -- creó el primer municipio en la Villa Rica de la Veracruz, para -- dar legitimidad a la empresa de la conquista, puso en verdad el -- puente indestructible por el cual no sólo pasaba a nuestro suelo -- el rico caudal de la tradición jurídica de Occidente, sino tam-- bien el espíritu de dignidad, justicia y libertad que era patrimo-- nio de los pueblos civilizados. Así vino al mundo la Nación Mexi-- cana bajo el signo de la libertad Municipal.

Una libertad que no se había arredrado ante el Absolutis-- mo de Reyes y Emperadores, sino que había librado combates deci-- vos para defender la dignidad humana de los hombres frente a los -- mandatos de los poderosos y que habla de mantener con gallardía -- sus derechos, aún en medio de los peores ataques.

En el amanecer de nuestra Independencia, el Municipio ha-- bría de tener también una intervención de gran importancia a tra-- vés de las voces de Azcárate y de Primo de Verdad, en la represen-- tación del Ayuntamiento en la Ciudad de México ante el Virrey -- Iturrigaray, allí se hablaba de la soberanía de la Nación y de -- sus derechos de gobernarse autónomamente, y se recordaba la vieja -- tradición hispánica de considerar al gobierno como emanado de la -- voluntad popular, tal y como lo había sostenido y defendido Vic-- toria, Soto, Molina y Suárez. Fue una voz de alerta que más tarde -- tendría amplias resonancias.

En las enconadas luchas que sobrevivieron después de la -- consumación de la Independencia, cuando el pueblo mexicano no en-- contraba aún la forma de su gobierno y lo buscaba ansiosamente, -- la estrella del Municipio parecía declinar y, en ocasiones, apa-- garse casi por completo. Las Leyes Fundamentales de México salvó-- honrosas excepciones, parecieron ignorar al municipio. Y cuando -- al fin triunfó en definitiva la República frente a la Monarquía, -- y se trató de dar al país una forma democrática, representativa y -- federal, el enorme peso de la tradición Centralista y la fuerza -- de las Dictaduras personalistas de los Jefes del Ejecutivo Fede-- ral, ahogaron las libertades municipales, y redujeron de nuevo a -- los ciudadanos a la condición de súbditos que "...ha nacido para--

callar y obedecer." Los gobernadores de los Estados eran designados desde la capital del país y los Municipios quedaban sujetos a la férula de los Jefes Políticos. (3)

Pero los Municipios, cuna de la libertad y de la democracia, no podían enmudecer para siempre, y otra vez hicieron oír su palabra en el movimiento armado de 1910. Ahora, al lado de las --reivindicaciones obreras y campesinas, la bandera de la libertad Municipal fue reconocida en la Constitución de 1917 y sus exigencias plasmadas en el artículo 115 de la Constitución, como lo podremos ver en el siguiente punto.

Ahora bien; Constitucionalmente, el Municipio es la base de nuestra organización política y administrativa, consecuente --con ello, es a partir de esta organización de donde deben desprenderse los ordenamientos y las disposiciones que conformen las estructuras superiores de la Administración Pública, proponiendo éstas últimas, precisamente, a fortalecer aquella célula básica.

### 3.3 LA REFORMA MUNICIPAL DE LA REVOLUCION

A través del breve recorrido que hemos realizado desde la fundación del primer Municipio, que fue el de la Villa Rica de la Veracruz, hasta los Municipios en los primeros planes Revolucionarios, se ha tratado de ejemplificar la importancia que ha tenido el Municipio como base de nuestra organización política y administrativa. Así se ha llegado a la génesis del artículo 115 Constitucional base fundamental del trabajo que se está realizando, y del cual se puede decir que es el apóstol el General Don Venustiano --Carranza, apasionado de la libertad Municipal; su visión política le llevó, en el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1813, a circunscribir, por entonces, la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta. Posteriormente, el 30 de octubre de 1914, abor--  
dó resueltamente el problema Municipal: "Igualmente durante la --  
campaña, todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el gobierno provisional debía implantar las Reformas Sociales y --  
Políticas que en esta convención se consideren de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden Constitucional.

Las Reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del Ejército; como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de Libertad Económica, de Igualdad Política y de Paz Orgánica son brevemente enumeradas, las que en seguida expreso: 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". (4)

A nadie escapará la significación que tiene el que considere en primer término esta medida, mencionada antes que el mismo problema agrario al que dedicó el segundo párrafo, añadiendo en tercero: "Que los Municipios, por causa de utilidad pública, expropien en todas las negociaciones establecidas en lugares -- que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria -- de terrenos para pagar la edificación de escuelas, mercados y Casas de Justicia". (5)

Con esto, Carranza demostraba una vez más su especial preocupación por el problema Municipal.

Tiempo después, el 12 de diciembre de 1814, encontrándose en Veracruz, donde instaló el gobierno con todo su gabinete, el señor Carranza expidió un decreto con "Adiciones al Plan de Guadalupe". (6)

Dicho decreto de adiciones en el artículo 2º, decía: "El primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la Lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... (entre -- ellas el)... establecimiento de la Libertad Municipal como Institución Constitucional". (7)

De inmediato se puso manos a la obra, y la sección de Legislación Social preparó los proyectos de Ley que se adicionaría al Plan de Guadalupe. Estos fueron en número de 19, figurando en tre ellos 5 sobre asuntos municipales:

1. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando al Municipio Libre.
2. Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.



3. Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.
4. Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.
5. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, mercados, cementerios, etc.

De todos los 19 proyectos, el primero era sobre el Municipio Libre; entre los decretos dictados en Veracruz, llevó el número 7 el que reformaba el Plan de Guadalupe, y el número 8 el relativo a la Libertad Municipal, que se expidió el 26 de diciembre de 1814.

Este decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 constitucional, y tuvo la importancia de reconocer en los municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes políticos: el decreto expedido en Veracruz dice textualmente: Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado". (8)

"El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde se residieren habitual o transitoriamente". (9)

El Decreto No. 8 expedido en Veracruz por el Señor Carranza el 26 de diciembre de 1914 inició la Reforma Municipal de la Revolución.

En el Plan de Guadalupe de 1914, Carranza defendía el esta-

blecimiento de la Libertad Municipal como institución Constitucional, pero acaso uno de los antecedentes más importantes sea el mensaje vertido por Don Venustiano Carranza, en la Ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1816, donde dijo: "El Municipio Independiente es, sin disputa, una de las grandes conquistas de la Revolución como que es la base del gobierno Libre, conquista que no sólo dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, sustrayéndo se así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tendrá a estos completamente alejados del voto público y que castigue con severidad toda tentativa para violarlo". (10)

Al derrocamiento del General Díaz, las fuerzas revolucionarias triunfantes se dispusieron a reformar el orden jurídico existente desbocando su movimiento en el Congreso Constituyente que -- dió lugar a la Carta Magna de 17, marco Constitucional aún vigente

El congreso de Querétaro se dedicó entre otras importantes innovaciones a tratar el problema municipal. Los Constituyentes de el 17, concientes en todo momento de la importancia de los municipios como peldaño inicial de la Democracia, le dieron en el Artículo 115 categoría constitucional. Además se incluyeron en la Constitución diversas disposiciones relativas al municipio en los artículos 3, 5, 27, 31, 35, 36, 73, 117 y 130, los que manifiestan claramente la preocupación del grupo constituyente en relación a esta Institución Jurídico-Política.

La importancia revestida por el problema municipal se debió al conocimiento real y palpable que tuvieron los revolucionarios de la situación vivida por el país durante la permanencia en el poder del General Díaz. El pueblo mismo impulsó la evolución y el florecimiento de las instituciones democráticas, entre ellas al municipio, por considerar que "Es innegable que sólo el ejercicio de las libertades municipales y de la práctica frecuente de las funciones democráticas en las pequeñas comunas puede nacer la educación cívica de los electores tan necesaria para la desigualdad de los altos mandatarios como para el verdadero funcionamiento institucional.

Es decir, el pueblo conciente de la necesidad de democratizar las instituciones del país, amén de crear otras con sentido democrático, estuvo cierto de que un gran paso era el fortalecimiento municipal de manera no se explica su inclusión a nivel constitucional en diversos artículos.

*Para los Constituyentes:*

La expresión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo suponía una conquista inmediata y elemental: La del derecho del ciudadano a elegir a sus propias autoridades en el municipio y a no sufrir invaciones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local.- En pocas palabras, la Revolución comenzó postulando la Libertad Municipal y la abolición de las Jefaturas Políticas, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

### 3.4. AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL CONSTITUYENTE.

En 1916, pudo reunirse, en Querétaro, el Congreso Constituyente. Una vez designada la Comisión de Constitución, la secretaria dió lectura al proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, (que en materia de nuestro estudio decía).

## TÍTULO QUINTO

### DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

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, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado" (11) Parece que la comisión de constitución adicionó este artículo, pues en la sesión de la tarde del miércoles 24 de enero de 1917, se puso a discusión un texto más explícito cuya fracción I, no fué motivo de debate, pero

que se suscitó amplia polémica en torno a la fracción JJ.

En el debate sobre dicha fracción JJ del artículo 115 tomaron parte los Diputados Rodríguez, González, Lizandi, Calderón, Medina, Jara, Aviles, Alberto González, Alvarez y Chapa.

Para aquilatar debidamente las objeciones presentadas, es necesario consignar previamente la mencionada fracción JJ que establecía:

JJ.- "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señala la legislación local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de precidir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establece la Ley.

El primero en impugnar esta fracción JJ, fue Rodríguez González, aludiendo a la anarquía que, en materia educativa, se podría presentar de dejarse "la absoluta libertad municipal tal como lo pretende la comisión dictaminadora". Se refería a los vaivienes de la política local, que postergaría a unos maestros y favorecería a otros, concluyendo que "a eso nos llevaría esa libertad municipal en lo que se refiere a enseñanza". (12)

Como aclaró oportunamente el diputado de la Barrera, el impugnador confundía la cuestión financiera con los asuntos de la enseñanza. Rodríguez González pedía concretamente que en la fracción JJ se suprimiese la palabra "libremente" y se agregase un inciso 4°, que debía decir "En lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes del Estado". (13)

Fue el diputado Jara, miembro de la Comisión, quien puso los puntos sobre las les al precisar:

Si la comisión no hubiera traído al debate la JJ-fracción 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 entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios a los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanación 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 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.

Con estas palabras, Heriberto Jara ponía el dedo en la llaga, en aquél histórico debate.

#### EL ARTICULO 115 EN EL CONSTITUYENTE.

La tarde del miércoles 24 de enero de 1917, fue decisiva para los destinos del municipio mexicano. Al discutirse la fracción del artículo 115, el Constituyente puso, la piedra angular de la autonomía municipal.

El Diputado Heriberto Jara, miembro de la comisión, aclaró el sentido municipalista que inspiró la redacción de la discutida fracción II expresando:

Los municipios, las autoridades municipales deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca 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 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. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente interesado, en que haya por ejemplo magníficas vías de comunicación en que haya ferrocarriles el lugar donde reside, en que haya facilidades para la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, las particulares, los que no ejercen el comercio, también cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas, sano con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad y por consiguiente, los

habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán que los procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sepa un municipio-convecino de otro que éste se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores pagados, para que la acción escolar se efectiva y eficaz.

Después de estas consideraciones el Diputado Jara entró en materia de las objeciones que acababa de presentar el diputado - Rodríguez González. "Algunos temores se han iniciado - dijo - , acerca de que si los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padre no o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas.

Los municipios no deben estar en condiciones. Si damos por un lado libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que tantos años se le había arrebatado; seamos conscientes con nuestras ideas no demos libertad por una parte y la restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, se 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 (Aplausos).

Así pues señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto para el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión" (aplausos) (14)

Nos extendimos transcribiendo los párrafos centrales del discurso que pronunciará en aquella ocasión el diputado Jara, porque expresan las razones que movieron a la comisión a redactar en esa forma el artículo 115. Por otra parte, son tan elocuentes - esos conceptos que en sí constituyen la mejor defensa de la Autonomía municipal. Todo ello nos da la certidumbre de que en el Constituyente, predominó una clara y bien orientada corriente municipalista, emanada de la Revolución.

#### UN VERDADERO PODER MUNICIPAL

Otros de los puntos de vista sostenidos en el Congreso Constituyente, sobre el capítulo relativo a la libertad municipal, fue el del diputado Rafael Martínez de Escobar, que aquella misma tarde del miércoles 24 de enero de 1917, tomó la palabra en contra de la 1ª fracción contenida en el dictamen.

Expreso que "La fracción 1ª del artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservadora". (15) Esta afirmación que se antojaría aventurada, tenía en esencia un motivo realista, que conviene recordar a través de las palabras del propio diputado Martínez de Escobar.

Se refería a los párrafos relativos a que los ayuntamientos "recaudarán todos los impuestos" y que "contribuirán a los gastos públicos del Estado". (16)

Sobre este particular, el orador hizo el siguiente comentario: "Los municipios creo yo que únicamente deben de recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del ayuntamiento pero parece que en cierta forma, señores diputados, va a subordinarse la libertad municipal al Estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. ¿ Por qué ? Porque luego agrega más adelante la fracción 1ª: "Los ejecutivos podrán nombrar inspectores pa-

na el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio" "pues bien - continuó diciendo el orador-, el hecho de recaudar los impuestos, no - solo municipales, sino del Estado, faculta al Estado para nombrar vigilantes de la actuación del municipio y esa actuación del estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio; máxime señores diputados, con la renovación periódica de los ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares como origen de las mismas; de manera que a cada momento habrá inspectores y vigilantes de los Estados sobre el municipio al Estado; por esto me rebelo en cierta forma contra esta parte de la fracción II: es decir, al establecer una intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio, - que solo significa subordinar los ayuntamientos al Estado". (17)

Fuera de toda consideración particular, no cabe duda que el diputado Martínez de Escobar abordaba substancialmente el problema, sea de carácter político, sea de carácter moral, sea de carácter religioso o de carácter psicológico, existe uno, alrededor del cuál giran todos: el "Problema económico" y partiendo de la base de que "En todas las cuestiones palpita el fenómeno económico "añadió" (18) La base de la libertad administrativa de los ayuntamientos esta en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictamen, subordinada a la acción de los Estados, y por esto me opongo a la fracción II del artículo - 115.

A la vez el orador se produjo en contra de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociese de los conflictos hacendarios entre el municipio y el Estado, proponiendo que la legislatura local o el tribunal superior de justicia de cada Estado se ocupase de ello. Estos fueron sus argumentos: ¿Porqué no ha de conocer pregunto; de esos conflictos la Legislatura del Estado y el supremo tribunal de Justicia del Estado.

El propio orador hizo una síntesis de sus objeciones en -- los siguientes términos: "Vemos pues, que hay aquí dos puntos que despiertan interés. Primero: Creo que los Estados deben recudar - inmediata y directamente los fondos que le pertenezcan por medio



de sus receptorías de rentas o por medio de las oficinas que ustedes quieran: pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los municipios porque aún que aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del Estado sobre el municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos municipios, y por eso no estoy de acuerdo con ese punto y por otra parte el municipio, creo yo para que sea completamente libre, como aquí se trata de establecerlo, necesita ser oído ante la legislatura de el Estado, en cuanto a sus impuestos.... Yo me pregunto: si la legislatura de un Estado íntimamente unida al Estado mismo, dice que deberían contribuir con la mitad de los fondos, entonces, ¿cuál es la libertad económica municipal?

El Diputado Martínez de Escobar, en aquél histórico debate - concluyó con estas palabras: *¿ Me revelo contra la fracción segunda de éste artículo, porque trata de mutilar la libertad del municipio, que la quiero, que la anhele, ya que yo desearía un verdadero no poder municipal, con todos los caracteres constitucionales de un poder; y que aquí, en el fondo de estas libertades aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el municipio de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente estrujada y mutilada, por esa intervención de la legislatura de los Estados, además de la intervención del Estado mismo en la libertad municipal ". (19) (Aplausos).*

#### LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL CONSTITUYENTE

Con el objeto de conocer las diversas corrientes que influyen en la redacción del artículo 115 constitucional, base de nuestra organización política y administrativa, nos hemos venido ocupando de las discusiones, que al respecto se sostuvieron en el constituyente de Querétaro la tarde del miércoles 24 de enero de 1917.

Como hemos señalado, el debate se concretó a la fracción segunda de dicho artículo, en lo relativo a la libertad económica de el municipio. Después de que hicieron uso de la palabra los diputados Rodríguez González, Heriberto Jara, y Martínez de Escobar, ocupó la tribuna del teatro de la República el constituyente José Alvarez, representante del segundo distrito de Michoacán, con cabece

ra en Uruapan.

Ya en esos momentos, la asamblea se encontraba en el eje de los más graves problemas locales y cualquier resolución que se adoptase había de ser decisiva no solo para los destinos del municipio mexicano, sino además para las atribuciones de los gobiernos estatales y, de paso, para la liquidación del castiquismo en la provincia. Después de las vibrantes palabras de Martínez de Escobar, no quedaba más remedio que entrar al fondo del problema. La actitud de ese constituyente tuvo la virtud de encauzar el debate en torno a la realidad cruda y apremiante.

Quienes le seguirían en el uso de la palabra, no podrían ya eludir el meyo de la cuestión.

En estas circunstancias, habló el michoacano José Alvarez, - que aludiendo a su propia experiencia en materia de administración municipal, comenzó diciendo, que si a Martínez de Escobar le ha dado por el lado de la agresión a él le ha daba por razonar.

Empezaré por referirme - dijo - a los argumentos de mi estimable compañero Rodríguez González, repitiendo lo que ya he dicho cuando estaba haciendo uso de la palabra: Los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los Estados, porque los municipios no son Repúblicas: Los Municipios están organizados por la ley fundamental municipal de cada estado que dicten las legislaturas, y allí dice precisamente cuál debe ser la hacienda municipal; por eso dice aquí señores diputados la fracción segunda, que vengo a apoyar: "Las legislaturas de los Estados no podrán contravenir a las leyes fundamentales de nuestra constitución, en ninguna forma contravendrán estas leyes, - puesto que la fracción segunda dice: "Los municipios administrarán libremente su hacienda". Quiere decir la hacienda municipal, no todos los fondos del Estado, y al decir esta hacienda municipal, no quiere decir que haya otros fondos que son del Estado y que los -- puede destinar al fomento de la instrucción.

El orador hizo una alusión a ciertos hechos que pueden tener interés histórico para el régimen municipal en México.

Afirmó que Michoacán fue el primer estado de la República -- que implantara lo que en estos momentos se discutía. "Un revolucionario de lo más honrado y convencido -expresó- el general Alfredo Elizondo que es gobernador de Michoacán ha dado una ley estable

ciendo que los municipios cubren todas las rentas y de que ahí contribuyan con una parte para los gastos del Estado: esto es lo mismo que viene a proponer la comisión y que en parte se le ha venido estudiando punto por punto, y se ha visto que esto no es que el Estado ataque la soberanía municipal". (20)

El diputado José Alvarez se pronunciaba, concretamente, en contra de la sugestión de crear dos oficinas recaudadoras una del Estado y otra del municipio. Con ellos haría, según se dijo, un embrollo imposible ya que los causantes no "sabrían a quiénes les deben pagar, si a la administración del Estado o a la administración de rentas municipales y esto sin motivo, sin resultado práctico absolutamente ninguno". (21)

José Alvarez pidió que se aprobara la fracción JJ tal como se encontraba redactada por la comisión, para ayudar su punto de vista añadió:

El sistema anterior de recaudación municipal sólo era una farsa de institución económica municipal; los municipios formaban sus presupuestos y los enviaban al gobierno, y allí se veía si se aprobaban o no. Ha sido el peor de los fracasos; yo he podido ver de qué manera en los gobiernos de los Estados se recibían de 80 a 100 expedientes de presupuestos municipales en que únicamente se veía el total; no se revisaban para nada; decían: ¿cuánto pide el municipio de Zamora?, trece mil pesos; no, es mucho, pongámosle la mitad, seis mil pesos; cantidad que no alcanzaba para pagar policía, alumbrado, para pagar a los maestros de escuela, que como bien se ha dicho, han sido siempre unos parias. No le hace, allá que se avengan. Esto, señores es altamente inconveniente; por eso ahora, dándoles hacienda a los municipios y libertad para formar su presupuesto de egresos e ingresos, para que digan cuánto necesitan y con cuánto pueden contribuir para el Estado, podemos formar el verdadero municipio libre; de otra manera, seguramente, el mismo Estado sufriría graves perjuicios. Seis meses he estado en mi Estado visitando los municipios más alejados del centro, y me he encontrado verdaderas atrocidades y me he convencido de una cosa: el motivo por el cual el maestro de pueblo se abstiene de votar en las elecciones municipales era precisamente porque el muni-

capio no tenía hacienda, y yo he preguntado para qué volamos si luego que elegimos algunos que nosotros queremos, resulta que nada más está aquí de cuerpo presente, porque no puede poner ni policía, ni tener maestros de escuela; porque en lugar de tenerlos en una casa los tienen en un corral.

Es significativo este pasaje, porque revela cómo un aspecto tan importante se refleja en el propio ejercicio cívico.

En síntesis, José Alvarez, apoyó los siguientes puntos:

Los municipios no deben recaudar únicamente los impuestos municipales, sino además, los del Estado. "La independencia municipal, no consiste en que el ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponda" sino en que "tenga lo suficiente para sus gastos". (22)

No lesiona la autonomía municipal el nombramiento de inspectores por parte del Estado, que vigilen lo que le corresponde de las rentas. Su utilidad consiste en que vigilen la contabilidad municipal sin autoridad para intervenir en ella.

En los casos de conflictos hacendarios la intervención de - la Suprema Corte.

## CAPITULO III

## NOTAS

- 1.- Sniche, Joaquín  
Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.  
Imprenta Julio de Clene y Cia., Madrid 1881. pag. 336
- 2.- Diez, Manuel María  
Derecho Administrativo de Palma.  
Buenos Aires, 1968. pag. 178
- 3.- Rendón, Huerta, Teresita  
Derecho Municipal.  
Editorial Porrúa S.A., México 1985. pag. XXV
- 4.- Félix F. Palavicini  
Historia de la Constitución de 1917, Tomo III  
México 1938.
- 5.- Félix F. Palavicini  
Op. cit.
- 6.- *IBIDEM*,
- 7.- Calzada, Padron, Feliciano  
Op. cit. pag. 90, 91.
- 8.- *IBIDEM*,
- 9.- *IBIDEM*,
- 10.- Palacios, Alcocer, Mariano  
Las Adiciones y Reformas al artículo 115 Constitucional.  
Revista Jurídica, Facultad de Derecho. Universidad de Quer-  
retaro, Año 1 Sep. 1983. pag. 21

- 11.- Félix F. Palavicini  
Historia de la Constitución de 1917, Tomo 33.  
México 1938.
- 12.- IBIDEM,
- 13.- IBIDEM,
- 14.- IBIDEM,
- 15.- IBIDEM,
- 16.- IBIDEM,
- 17.- IBIDEM,
- 18.- IBIDEM,
- 19.- IBIDEM,
- 20.- IBIDEM,
- 21.- IBIDEM,
- 22.- IBIDEM,

## CAPITULO J V

## REFORMAS A LA LEGISLACION MUNICIPAL

## IV. REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

## 4.1 Primera Reforma

El artículo 115 constitucional aprobado en la asamblea de Querétaro, sufrió su primera modificación el 20 de agosto de 1928. En efecto, el general Alvaro Obregón, envió el miércoles 16 de mayo de ese año una iniciativa de reforma en cuya exposición de motivos señaló:

Las reformas a las que vengo a referirme se contraen a reducir el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados, de manera que resulte designado un diputado por ca cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, y auto rizar constitucionalmente a los Estados de la Federación para que ellos a su vez, puedan reducir el número de representantes de los congresos locales, cuando lo estimen de interés público en sus Entidades respectivas. Estas reformas, -

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

La primera de índole moral, pues de seguro que siendo menor - el número de representantes que habrá de designarse, su selección, se facilitará más y habrán de venir a integrar este poder hombres mejor preparados, y como su número será mucho menor, aumentará en relación directa la conciencia de sus responsabilidades y siendo menor su número, se facilitará la cuidadosa discusión de sus credenciales, eliminando los funestos dictámenes globales que han violado en muchos casos el sufragio.

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

La tercera de orden económico, pues la reforma que ahora tengo el honor de someter a la ilustrada consideración del poder legislativo reducirá dos millones aproximadamente el presupuesto de egresos.

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

III.- Los municipios serán investidos.....  
 El ejecutivo federal y los gobernadores.....  
 Son aplicables.....  
 El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de éste número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a ésta última cifra.

#### 4.2 Segunda Reforma.

El partido Nacional Revolucionario presentó el 16 de noviembre de 1932 una iniciativa de modificación constitucional al artículo 115. Esta reforma fue aprobada unanimidad, siendo publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933. El texto del artículo reformado fue el siguiente:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos por el período inmediato. Las personas que por elec



ción indirecta o por nombramiento designación de alguna autoridad desempeñen 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 suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

199. 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.

199. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados -- tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.

#### 4.3 Tercera Reforma

Con el objeto de ampliar el período de gobierno en los - Estados, de cuatro a seis años, el Presidente de la República promovió una reforma a la Constitución, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de 1943. El párrafo tercero de la Fracción 199 del citado artículo quedó en la siguiente forma:

... Los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años.

#### 4.4 Cuarta Reforma

Una reforma más fue vivida por el artículo 115 Constitu-- cional en la época en la que Miguel Alemán V. fungió como presidente de la República. En efecto, el 6 de diciembre de 1946, fue presentada al Congreso de la Unión una propuesta de reforma que establecía la posibilidad de voto femenino.

La Reforma señalaba en su parte considerativa:

CONSIDERANDO que como la materia municipal se encuentra - sometida a la competencia de los Estados, procede incluir en la Consti

ción Federal, mediante la reforma o adición correspondiente el precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida-política activa en aquél campo de la mayor importancia, como es el de la vida común del municipio; por lo que permitirá ver inicialmente un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera política de los Estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal.

Por las consideraciones expuestas, tengo el alto honor de someter a esa H. Cámara la siguiente iniciativa de adición al artículo 115 de la Constitución Política Federal.

La propuesta presidencial fue aprobada después de largos debates, adicionándose el artículo de referencia el 31 de diciembre de 1946, en los siguientes términos:

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

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

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

#### 4.5 Quinta Reforma.

El 17 de octubre de 1953 fue modificado nuevamente este artículo constitucional, habiéndosele suprimido el párrafo segundo de la fracción 1.

#### 4.6 Sexta y Séptima Reforma.

La reforma de la representación proporcional en los municipios estas reformas fueron 2. En 1976 y la del 4 de octubre de 1977, fueron hechas con motivo de la promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de La Reforma Política.

Un viejo anhelo democrático, tendiente a insuonar la conquista de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, se logró con la Reforma Política del Presidente LOPEZ PORTILLO.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

En la exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución de la República del 4 de Octubre de 1977, el propio presidente decía:

"Objetivo fundamental de esta iniciativa, es ampliar las posibilidades de la representación Nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público. Es necesario que las innovaciones que se han planteado incidan integralmente en el contexto nacional y no se refieran exclusivamente a los procesos políticos federales". (1)

"Atendiendo los requerimientos para vigorizar la integración popular de los órganos de gobierno de las Entidades Federativas y a la vez ensanchar los cauces a través de los cuales intervienen los ciudadanos en la condición de los asuntos que interesan a la comunidad, esta iniciativa propone dos procedimientos que habrán de mejorar el desarrollo democrático de los Estados y del Distrito Federal". (2)

"Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los congresos estatales, resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución". (3)

En la adición que se prevee para el artículo 115, quedará también dispuesto que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de 300 000 00 ó más habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameritar.

El propósito es que este sistema opere en los municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio -- sea relativamente numeroso, de tal manera que las formulas electorales de la representación proporcional tenga viabilidad.

"Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad, por eso es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que haga posible un más alto grado de concenso entre gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propone contribuirá a hacer posible este requerimiento". (4)

#### 4.7 Octava Reforma

El 3 de febrero de 1983 se publicaron Reformas al artículo 115 Constitucional en el Diario Oficial, las cuáles había propuesto el Presidente de la República, el 6 de Diciembre del año anterior. Las reformas establecen reglas y criterios generales por -- que los Municipios son muy diferentes entre sí en lo económico, en lo político y en lo social.

A su vez, las Constituciones locales y las leyes orgánicas irán precisando esas bases de acuerdo con las peculiaridades que sus Municipios revisten.

Los principales aspectos de la reforma son:

1.- Se uniforman en todo el país, los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de Ayuntamientos o de algunos de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la Ley. Para estos casos se otorga el derecho de audiencia, y el quórum de votación es calificado; es decir, necesita del acuerdo de las dos terceras partes del total de las legislaturas locales. Este quórum de votación es muy importante en congresos integrados con diputados en diversos partidos políticos, -- y constituye una garantía de su exacta y correcta aplicación.

Respecto a este punto se señaló: "Debe quedar claro que esos procedimientos están consignada en la mayor parte de las constituciones locales, para responder a fenómenos reales que se dan en -- todo sistema político y han de ser regulados. Lo que la iniciati

va persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un estado de moderado de derecho". (5)

"El panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos e incluso para la suspensión de sus miembros que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones, ignora principios como la garantía de audiencia". (6)

2.- Se dispone que si alguno de los miembros del Ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será substituido por el suplente o se procederá de acuerdo a lo que disponga la ley.

3.- Se otorgan facultades legislativas a los Ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases que establezcan las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general. En esta disposición se fortalece al Municipio en su aspecto de descentralización política, ya que se amplía notablemente la competencia legislativa que hasta ahora han tenido los Municipios. Debe aclararse que se trata de reglamentos autónomos - pero se cuida que sean expedidos dentro del marco de criterios generales, por lo que existirán bases señaladas por la ley local.

4.- Se indican los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, servicios que podrán hacer con el auxilio de los Estados cuando sea necesario y así lo determinen las leyes.

Además, esta competencia puede ser ampliada por las legislaturas locales de acuerdo con las condiciones socio-económicas de los Municipios, así como en su capacidad administrativa y financiera. Se establece un criterio general uniforme, pero se reconoce la gran diversidad que en varios aspectos existe entre los Municipios, y se crea un sistema flexible para dividir la competencia - entre los Estados y los Municipios.

5.- El principio de colaboración entre órganos públicos que estructura nuestra Constitución preside de la disposición de que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, y conforme a la ley podrán coordinarse y asociarse para las más eficaces prestaciones de los servicios públicos que deben rea

Lizar.

6.- Se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios de toda la reforma. Recordemos el deseo frustrado del constituyente por asegurar autonomía económica al municipio y la realidad a la que hemos aludido.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se traen a colación esas ideas. "por su amplia reitenación y sustenciación en toda la consulta popular se concluyó en la necesidad reestructuración de acuerdo con los ingresos disponibles" (7)

8.- El artículo 115 señalaba que los Estados y los municipios expedirían leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo relativo al desarrollo urbano. El problema se encontraba en que no se precisaba el campo de competencia del municipio. La actual fracción V del artículo 115 especifica claramente la competencia del municipio respecto al desarrollo urbano, y para cumplir con estas facultades, podrán expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos de las leyes federales y estatales, y de conformidad con los fines indicados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, tal y como ya señalaba el artículo 115 antes de la reforma.

9.- Todos los ayuntamientos ya no tan sólo aquellos cuya población sea de 300 000 habitantes, o más que sólo son 36 Municipios de un total de 2377, se integrarán conforme al principio de representación proporcional de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas. Aquí se profundiza y respeta la integración plural de México.

10.- Los Congresos locales legislarán respecto a las relaciones de trabajo entre los Estados, los Municipios y sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Habría de precisarse el apartado del artículo 123 para evitar posibles confusiones y problemas. Lo que persigue esta disposición es asegurar derechos laborales mínimos para alrededor de un millón de trabajadores.

11.- La fracción X y última está dividida en dos párrafos; el primero se refiere a los convenios que pueden suscribir la federación y los Estados para que estos últimos puedan asumir el -

ejercicio de las funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan a la primera, es decir, a la federación. Se pone como requisito para el ejercicio de lo anterior que el desarrollo económico y social lo haga necesario. En esta forma se eleva el nivel constitucional el sistema de Convenios Unicos de Coordinación.

La intención que persigue el párrafo indudablemente es buena. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se manifiesta que se tiene la finalidad de desconcentrar y descentralizar recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país.

El secretario de Gobernación puntualizó que esos párrafos "Tratan de acercar la toma de decisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar y se busca que la responsabilidad de su ejecución esté localizada, cada vez más, en el lugar de su ejecución, ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no puede seguir manejado a través de un proceso centralizado de decisiones". (8)

El segundo párrafo persigue que esos convenios también se puedan celebrar entre los Estados y los municipios, pero hay una diferencia muy importante: no se habla de que los segundos puedan asumir funciones de los Estados.

Ahora bien, el problema que presenta el párrafo primero - de la fracción X es que vulnera la división rígida de competencias del Estado Federal Mexicano, asentada en artículo 124, - constitucional; se acaba a nivel constitucional con la idea que ha sido parte esencial del juicio de amparo, de que los mexicanos tenemos el derecho de conocer cuál es la autoridad competente que puede actuar y que si actúa una autoridad no competente, podemos recurrir al juicio de amparo. El principio habla en forma tan genérica de "funciones".

Tal como quedó el párrafo primero, para conocer la división de competencias en nuestro sistema federal, habrá de aplicarse el artículo 124 y los otros preceptos constitucionales - que se refieren a la mencionada división, y además el o los convenios que hayan elaborado la Federación y el respectivo Estado.

Debe meditarse el problema de que la división de competencia entre la Federación y los Estados ya no se encuentra ex-

clusivamente regulado por la Constitución sino también por leyes y convenios.

Digamos algo sobre las perspectivas que vemos para las reformas al artículo 115 constitucional.

La mencionada iniciativa pretende mejorar la realidad a través de Derecho; hacer que la norma jurídica propicie y dé cauce al cambio político y social, y procurar que a través del Derecho se modifiquen y destruyan los obstáculos que han encontrado la democracia mexicana en su larga y ardua lucha por tratar de conseguir el México que todos anhelamos.

Quiero y creo que todos los ciudadanos con sentimiento nacionalista queremos un México mejor; mejor en todos los sentidos en lo económico, en lo político, en lo social, en lo cultural, la reforma al artículo 115 constitucional pueden ayudar a conseguirlo a profundizar y a ampliar la democracia, en la comunidad política básica. Y si se logra, ello influirá necesariamente en otros niveles de gobierno! El de las entidades federativas y el Nacional. De aquí la importancia de la aludida iniciativa presidencial de 1983, y de aquí que deseemos, con fervor que las reformas al artículo 115 constitucional alcancen los objetivos que persiguen, y no se conviertan en una modificación gramatical más a la Constitución, pero sin efectividad con la realidad:

#### 4.8 Legislación Municipal en las Constituciones Políticas de los Estados de la República.

Las Constituciones Políticas de los Estados de la República se ocupan en cada caso y dentro de su articulado de reglamentar el régimen municipal, tanto en su situación legal, como en sus facultades administrativas.

"Contienen disposiciones que atentan u obstruccionan la libertad del municipio, las constituciones de Aguascalientes, Colima, Durango, Jalisco, México y Morelos". (9)

Los vicios más comunes de que adolecen son los siguientes:

- a) Considerar a los Ejecutivos de los Estados, como superiores Jerárquicos de los Ayuntamientos.
- b) Conferir a los gobernadores facultades para fiscalizar los actos de las corporaciones municipales.



*c) Otorgar al poder Ejecutivo Estatal el derecho de declarar disueltos los Ayuntamientos.*

*La Constitución de Coahuila, en su artículo 134 confiere al gobernador poderes discrecionales para subsistir los ayuntamientos de elección popular. Al efecto dice: "Corresponde soberana y discrecionalmente al ejecutivo declarar, cuando haya desaparecido el ayuntamiento de algún municipio, que es llegado el caso de nombrar ayuntamiento provisional, el que durará en su encargo todo el tiempo que falte para terminar el período legal, el el concepto, de -- que el nombramiento se hará por el propio ejecutivo, quien dará -- cuenta al H. Congreso o a la Comisión Permanente en su caso, para el efecto de que sea ratificado el nombramiento ". (10)*

*Acertadamente el maestro MOISES OCHOA CAMPOS, se hace el siguiente comentario.*

*"El ama que se da a los gobernadores para reemplazar a los ayuntamientos, hace que estos se conviertan en simples agencias de el ejecutivo, estos casos son una verdadera amenaza para la Libertad Municipal y se ha llegado al extremo, como sucedio en Tamaulipas en 1947, de que el gobernador, en unas cuantas semanas, depusiera a todos los 39 ayuntamientos de la entidad que entonces funcionaban, y los substituyera por juntas de administración civil de signada por él ". (11)*

*En consecuencia, los vicios que registran las constituciones de los Estados. Atentan en contra de la Libertad Municipal.*

*Las Constituciones de Aguascalientes y de Baja California -- así como otras atribuyen al gobernador la jefatura jerárquica de -- los cuerpos edilicios, según ya hemos anotado.*

*La Constitución de Campeche interpreta correctamente el artículo 115 de la Constitución de la República. Lo mismo hace la -- Constitución de Tabasco.*

La de Coahuila, como hemos anotado, contiene vicios -- substanciales,

La de Colima priva a los Ayuntamientos de la facultad de elaborar sus disposiciones para reglamentar su vida interna. La de Chiapas es correcta pero breve en exceso. La de Chihuahua interpreta fielmente el artículo 115. La de Durango también considera al gobernador del Estado como superior jerárquico de los Ayuntamientos. Las de Guanajuato, Guerrero y el Estado de México, son acertadas.

La de Jalisco incurre en el error de considerar al gobernador como superior jerárquico de las Ayuntamientos. En este vicio también incurre la del Estado de Morelos.

La de Michoacán, impone a los Ayuntamientos la obligación de someter sus disposiciones a la aprobación de la Legislatura del Estado.

La de Nuevo León les impone la obligación de informar mensualmente al ejecutivo del Estado, de su gestión administrativa.

En cambio, hacen una interpretación correcta de la Libertad Municipal las Constituciones de Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

#### 4.9 LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES DE LOS ESTADOS Y SUS CONTENIDOS.

Además, los Estados de la República cuentan, cada uno de ellos con su respectiva Ley Orgánica Municipal.

Del contenido de todas esas Leyes podemos Resumir en los siguientes términos las materias en que se subdividen.

I.- Caracterización Política del Municipio.

II.- División Municipal.

III.- La Administración Municipal, su radio de Competencia y fines.

IV.- Elección, Integración y Funciones de los Ayunta--

mientos.

- V.- Funciones específicas de los presidentes Municipales, Regidores Sindicos y Comisiones Edilicias.
- VJ.- Hacienda Municipal Arbitrios.
- VJJ.- Comisarías o Secciones.
- VJJJ.- Responsabilidades Municipales.
- IX.- Juntas Auxiliares.
- X.- Disolución de Ayuntamientos.
- XJ.- Juntas o Consejos Municipales.
- XJJ.- Transitorios.

A continuación nos ocuparemos de las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados, que le den una Correcta Aplicación.

#### 1.- LA LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE CAMPECHE.

En el Estado de Campeche habian regido las Leyes Orgánicas Municipales de 1860 y de 1920, expedidas por los gobernadores Pablo García y Enrique Arias Solís respectivamente.

El tercer ordenamiento de esta índole actualmente en vigor es la Ley Orgánica de los municipios del Estado, promulgada por el gobernador, Lic. Alberto Trueba Urbina, el 3 de Julio de 1957.

Esta Ley en su artículo 1° Establece "Que la base de la organización política y de la división territorial del Estado de Campeche, es el Municipio Libre."

En su artículo 2° expresa que: "Cuando la extensión o densidad de población la exijan el municipio podrá subdividirse en secciones municipales y comisarías".

Los artículos 3° y 4° establecen la división municipal del Estado tanto en municipios libres, como en sus secciones, comisarías, poblados etc., con lo que crea una nueva geografía política en Campeche. La Ley consigna un importante capítulo noveno, sobre el fondo legal de las poblaciones.

Consignan disposiciones sobre los funcionarios municipales, sobre las atribuciones de los Ayuntamientos (lo que queda detalladamente) sobre los secretarios y demás empleados, sobre -

los recursos que proceden en contra de las determinaciones de los presidentes municipales, sobre las licencias y renunciaciones sobre la instalación de los ayuntamientos, sobre el procedimiento administrativo y sobre responsabilidades y penales vigentes, en los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo. Dichas responsabilidades podrán ser exigidas ante las autoridades que correspondan, sea directamente por los particulares, cuando se ofendan sus derechos, o por el Procurador General de Justicia y sus agentes en Estado, cuando se ofendan los derechos de la sociedad".

Art. 64. "Las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior, sólo podrán exigirse durante el tiempo que ejerzan sus funciones y un año después de haber terminado en ellas".

Art. 67. "Se concede acción popular para denunciar ante el ayuntamiento la malversación de fondos municipales o cualquiera otro hecho que importe monopolio de la hacienda municipal. Los Ayuntamientos, inmediatamente después de presentada la denuncia, que en ningún caso podrá ser anónima, abrirán la averiguación correspondiente y consignarán al presunto responsable o responsables a la autoridad competente."

## 1.- LA LEY ORGANICA DE CHIHUAHUA Y LA NO DISOLUCION DE LOS AYUNTAMIENTOS.

El fantasma que se cienne sobre la autonomia de los ayuntamientos, es el de que, por razones políticas, los Poderes del Estado los declare disueltos y en su lugar, nombre Juntas Municipales.

Por esto, es importante lo que la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Chihuahua, de fecha 2 de junio de 1923, establecía:

Art. 86 "Los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado no podrán en ningún caso declarar disueltos a los Ayuntamientos instalados e integrados constitucionalmente, ni suspenderlos en el ejercicio de sus funciones; debiendo concretarse en casos de faltas o responsabilidades, a consignarlos a la autoridad competente".

## 2.- LA AVANZADA LEGISLACION MUNICIPAL EN GUANAJUATO

Uno de los cuerpos legislativos más avanzados sobre el Municipio, es el que forma la nueva Ley Orgánica y Reglamentaria - del artículo 14 y del Título Quinto, Capítulo Único, de la Constitución Política del Estado de Guanajuato. Esta Ley Municipal fue expedida por el Gobernador, licenciado Manuel M. Moreno, el 12 de junio de 1968.

Después de definir al Municipio como una "institución autónoma para su gobierno interior y para la administración de su hacienda", consigna la división municipal del Estado, los requisitos para la elección de municipios y se ocupa del Gobierno Municipal". (12)

Muy importante es la detallada relación que hace de las atribuciones del Ayuntamiento, así como de las que especialmente competen al Presidente Municipal, a los Regidores, al Síndico, al Secretario, al Tesorero y a los delegados municipales.

### 3.- VISITADORES DE NAVARRIT

La Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Navarra, expedida el 29 de agosto de 1944, consignaba:

Art. 1º "La base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el Estado de Navarra, es el Municipio Libre".

Art. 2º "El Municipio tiene por objeto la seguridad y el bienestar de los habitantes del mismo".

Art. 15º "La administración de los municipios estará a cargo de los Ayuntamientos, conforme a las prevenciones de la presente ley y demás disposiciones que rigen la materia".

Art. 26º "Para la debida atención de los diversos ramos municipales, los ayuntamientos tendrán comisiones que estudiarán -- los negocios de su ramo, examinándolos, proveyéndolos y dictaminándolos hasta ponerlo en estado de resolución por el Cabildo en pleno".

Art. 30º "Los Ayuntamientos del Estado dispondrán de los bienes y rentas que las Leyes de Ingresos les señalen para el fomento y la administración de los diversos ramos y actividades que tienen encomendados y cuyas leyes iniciarán ellos mismos ante la Legislatura del Estado. Los Ayuntamientos percibirán las participaciones Federales y del Estado que les corresponda, en los diversos renglones que se asigne".

Entre los aspectos curiosos que registra la Ley, figura un capítulo dedicado a "Las Galerias". En él, mediante varios artículos se reglamenta la presencia de "los espectadores que quieran asistir a las sesiones públicas del Ayuntamiento".

Sin embargo, el gobernador, doctor Julián Gascón Mercado, ex pidió en los primeros días de noviembre de 1966, un cuerpo de disposiciones tendiente a hacer que las autoridades municipales cumplan con la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos del Estado. Al efecto, entre otras cosas:

Art. 7º "Los visitantes y auditores del Gobierno del Estado, estarán facultados para revisar y hacer una auditoría de los documentos contables y comprobantes, a fin de verificar la legal inversión de los caudales del Municipio".

La existencia de esos interventores, es contraria al espíritu del artículo 115 constitucional. La fiscalización de la economía municipal, a través de los visitadores y auditores del Gobierno del Estado, establece una práctica funesta. Los Ayuntamientos deben ser responsables, pero dentro de la órbita municipal. El Municipio, como poder autónomo, no es responsable ante el Estado, si no que sus Ayuntamientos lo son ante la comunidad a la que representan. Además, los municipales no son empleados públicos del Estado y de aquí el error en que incurrió ese ordenamiento.

#### 4.- LA LEY ORGANICA DE AYUNTAMIENTOS DE OAXACA

El gobernador, Licenciado Genaro V. Vázquez, con fecha 5 de diciembre de 1925, promulgó la Ley Orgánica de Ayuntamientos del Estado de Oaxaca. Entre los artículos de aquél ordenamiento, figuraban los siguientes:

Art. 1° "El Estado de Oaxaca queda dividido para su régimen interior en municipios libres que se agrupan en Distritos rentísticos y judiciales para la mejor administración de justicia y la más fácil percepción de los impuestos".

Art. 2° "Los Municipios libres constituyen entidades judiciales y por lo mismo son susceptibles de derechos y obligaciones".

Art. 3° "Los poderes del Estado son los únicos superiores, jerárquicos de los Ayuntamientos y ejercen sobre ellos facultades de organización y regulación de su funcionamiento, sin que coarten ni restrinjan las libertades que les otorga la Constitución General de la República y la Particular del Estado".

Art. 42° "La Tesorería Municipal estará sujeta en todo caso a la práctica de las visitas ordinarias o extraordinarias que dispongan las ordenanzas municipales respectivas, o la Contaduría Mayor de Glosa, dependientes del Congreso del Estado, por medio de sus inspectores correspondientes".

Art. 53° "Forman la Hacienda Municipal en el Estado: Las rentas, censos y réditos, impuestos, 25% vinos y licores 10% de sueldos y utilidades, etc., etc.,".

## 5.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DE PUEBLA

La Ley Orgánica del Estado de Puebla, expedida por el Gobernador Froylán C. Manjarrez el 13 de septiembre de 1923, contenía disposiciones adecuadas, excepto la del artículo 83 en su primer párrafo.

Sus principales artículos asentaban:

Art. 1º "La base de la organización política y administrativa del Estado de Puebla, es el Municipio Libre".

Art. 3º "El Municipio tiene por objeto la seguridad y el bienestar de los habitantes del mismo".

Art. 12º "Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

Art. 69º " Los miembros de los Ayuntamientos y de las Juntas Auxiliares serán responsables, personal y colectivamente, conforme a las leyes civiles y penales vigentes, de los actos que ejecuten en el ejercicio de su encargo. Dichas responsabilidades podrán ser exigidas ante las autoridades que corresponda, ya sea directamente por los particulares, cuando se ofendan sus derechos, o por el Procurador de Justicia y sus agentes en el Estado, cuando se ofendan los derechos de la Sociedad".

Art. 83º "Los Ayuntamientos y Juntas Auxiliares, para dirigirse a los demás Poderes del Estado o de la Federación, lo harán por conducto del Departamento Ejecutivo del Estado. Las Juntas Auxiliares tratarán los asuntos con los demás Poderes, por conducto de los Ayuntamientos respectivos".

## 6.- LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DE SAN LUIS POTOSI

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, expedida por el Gobernador Manuel Alvarez el 20 de diciembre de 1956, consigna:

Art. 1º "El Municipio Libre, constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado".



Art. 3° "Los Municipios podrán resolver entre sí y por convenios amistosos, las cuestiones que surgieren entre ellos por cualquier causa, sometiendo tales convenios a la aprobación de la Legislatura. Cuando no les fuese posible llegar a un acuerdo llevarán su controversia al Congreso el que la resolverá previo estudio y dictamen de comisiones técnicas integrada por un miembro designado por cada uno de los Municipios en pugna y los demás informes que estimen necesarios".

Art. 6° "Los Municipios tendrán personalidad jurídica para todos los efectos legales. No habrá autoridad intermedia entre ellos y el Gobierno del Estado. Administrarán libremente su hacienda por medio de sus ayuntamientos, la que se formará con el producto de los bienes propios y del Municipio, con las participaciones que en los impuestos Federales y del Estado les concedan las Leyes y con las contribuciones que les fije el Congreso Local.

Art. 24° Cuando el Gobernador del Estado precindiere las sesiones, en uso de la facultad que le concede la fracción V del artículo 51 de la Constitución Política del Estado, podrá tomar parte en las discusiones y dirigir los debates.

## 7.- LA LEY MUNICIPAL DE SINALOA

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa, promulgada por el Gobernador, coronel Rodolfo T. Loaiza el 27 de mayo de 1942 contiene entre sus disposiciones las siguientes:

Art. 1° "El Municipio Libre es la base de la división territorial y el de la organización Política y Administrativa del Estado de Sinaloa".

Art. 3° "Cada Municipio está representado, gobernado y administrado por un Ayuntamiento, que residirá en la cabecera de la jurisdicción, compuesto del número de Regidores propietarios y suplentes que se determinan por esta ley, quienes serán de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado".

Art. 19° "Cada Ayuntamiento tienen, como atribuciones generales, la dirección, gobierno y la vigilancia inmediatas tanto de la

parte política como de la administración de todo el Municipio".

Art. 21° "Todo Ayuntamiento está obligado a rendir al Gobierno los informes que se les piden sobre cualquier ramo de su administración y permitir a los inspectores nombrados por la superioridad, tomen todos los datos que juzguen necesarios, examinen sus libros, practiquen cortes de caja y hagan las investigaciones que necesiten para el mejor desempeño de su cometido".

#### 8.- LA LEY MUNICIPAL DE TABASCO

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco, contiene en tre otras, las siguientes disposiciones".

Art. 4° "Los Municipios resolverán toda competencia de jurisdicción o cualesquiera otras, acudiendo sólo al Congreso si no se ponen de acuerdo".

Art. 6° "Los Municipios serán gobernados y dirigidos por - Ayuntamientos, corporaciones que serán de elección popular directa los cargos municipales serán incompatibles con cualquier otro empleo de la administración pública".

Art. 26° "Los Presidentes Municipales serán remunerados -- con la cantidad que acuerden los Ayuntamientos y según las condiciones económicas del Municipio".

Art. 70° "Los Ayuntamientos no podrán acordar impuestos, gravamen o tributo fiscal alguno, que conculque la libertad del comercio; ponga trabas al tráfico interior de Municipio a Municipio del mismo Estado o de otro distinto, o que de alguna manera afecte a la unidad económica hacendaria y fiscal del Estado o de la - Federación".

Art. 71° "Todos los miembros del Ayuntamiento y el Tesorero son responsables solidaria e ilimitadamente de las irregularidades en el manejo de los fondos municipales. Por tanto, todos tienen acción para vigilar y fiscalizar los actos relacionados con la administración de dichos fondos".

#### 9.- LA LEGISLACION MUNICIPAL EN TLAXCALA

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, expedida por el Gobernador, Licenciado Anselmo Cervantes Hernández, el 30

de agosto de 1964, salvo algunos detalles, registra disposiciones correctas. De su articulado, debe consignarse los siguiente:

Art. 1° "El Municipio Libre es la base de la organización Política y Administrativa y de la división Territorial del Estado de Tlaxcala".

Art. 2° "El objeto del Municipio es la seguridad y el bienestar de los habitantes del mismo".

Art. 18° "Los Municipios serán administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

Art. 49° "Las autoridades municipales, cualquiera que sea su carácter, no podrá prorrogar sus funciones más allá del término para el que fueron electas o designadas de acuerdo con esta ley".

Art. 58° "Para estudiar y resolver los problemas Municipales y vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, se designarán comisiones que podrán desempeñar sus miembros o quienes el mismo cuerpo municipal designe".

Art. 59° "El objeto de la Hacienda Pública del Municipio es la administración de su patrimonio y la atención de todos sus gastos municipales".

Art. 99° "La hacienda municipal ejercerá la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los impuestos y multas que no sean cubiertos en su oportunidad legal".

Art. 101° "La Inspección de la hacienda municipal compete al Presidente Municipal y al Síndico del Ayuntamiento, asociados siempre de un representante del H. Congreso del Estado".

## 10.- LA LEY MUNICIPAL DE VERACRUZ

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz expedida por el Gobernador, don Adolfo Ruiz Cortínez, el 16 de diciembre de 1947, registra entre otros, los siguientes artículos importantes:

Art. 1° "El Municipio Libre es la base de la división territorial de la organización política y administrativa del Estado".

Art. 7° "Los Municipios serán administrados y regidos por ayuntamientos de elección popular directa, los cargos municipales

son incompatibles con cualquier otro de la Federación o del Estado, excepto los docentes".

Ant. 53° "El Ejecutivo del Estado podrá nombrar inspectores con el objeto de examinar la contabilidad, verificar las entradas y salidas de los fondos vigilar los servicios públicos e informar sobre las labores del Ayuntamiento".

Ant. 59° "Forman la Hacienda Municipal:

- I.- Todos los bienes, muebles e inmuebles, destinados al servicio público municipal.
- II.- Los bienes llamados propios y de cualquier otra -- clase cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.
- III.- Los bienes de aprovechamiento común.
- IV.- El fondo legal, exceptuándose los solares de propiedad particular.
- V.- Los capitales impuestos a censo o hipoteca y demás crédito a favor de los municipios, así como las donaciones y legados que se reciben.
- VI.- Las rentas y productos de todos los bienes municipales.
- VII.- Las contribuciones que deban percibir los ayuntamientos según las Leyes Federales y del Estado.
- VIII.- Los arbitrios creados y los que crearan cada año -- en el presupuesto de ingresos.
- IX.- Los ingresos por servicios públicos y cualquier -- otro aprovechamiento; y
- X.- Los demás recursos de los municipios según las leyes y según las costumbres del lugar.

Ant. 67° "Se concede acción popular para denunciar ante el Procurador General de Justicia del Estado, la malversación de fondos municipales o cualquier otro hecho que importe menoscabo de la hacienda municipal, y, en general todos los delitos oficiales".

Art. 11 Reformado "Cuando por renuncia o ausencia de propietarios o suplentes, no hubiere el número suficiente de municipales que permita celebrar sesiones, o por inhabilidad de los mismos o cualquier otra causa deje de funcionar normalmente un Ayuntamiento la Legislatura o Diputación permanente, en su caso a propuesta del Gobernador del Estado lo destituirá a este funcionario para que designe un Consejo Municipal. Cuando se trate de la renuncia, ausencia, o inhabilidad de uno o varios de los municipales o de los agentes municipales, la legislatura o diputación permanente a propuesta también del Gobernador del Estado, acordará su destitución y autorizará al mismo Ejecutivo para la designación de substitutos".

#### 11.- LA LEY DE LOS MUNICIPIOS DE YUCATAN

La Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán expedida por el Gobernador Luis Torres Mesías el 3 de Noviembre de 1964, establece:

Art. 1º "El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado conforme a lo prescripto en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la Constitución Local.

Art. 4º "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señale el Congreso y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades".

Art. 18º "Los Municipios serán regidos por Ayuntamientos, sin que haya entre éstos y el Gobernador del Estado ninguna autoridad inmediata".

Art. 73° "Los bienes pertenecientes a los municipios se dividen en bienes de dominio público (caminos, plazas, monumentos) y bienes de uso común, en bienes destinados a un servicio público y en bienes propios".

Art. 77° "Los Ayuntamientos tendrán la obligación de formar el inventario y avalúo de los bienes municipales, de cualquier naturaleza que sean y conservarlos siempre actualizados".

Art. 93° "De los delitos de orden común cometidos -- por los miembros de un Ayuntamiento, conocerán los tribunales -- comunes y de las faltas o delitos oficiales el Congreso del Estado".

## 12. - LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE ZACATECAS

Finalmente, consignaremos las principales disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, promulgada por el Gobernador, don Leobardo Reynoso, el 21 de junio de 1946:

Art. 1° "Los municipios del Estado constituyen una Constitución autónoma e independiente dentro de la entidad política del mismo, con personalidad jurídica para todos los efectos legales".

Art. 9° "Siendo objeto único del municipio procurar la seguridad, bienestar y progreso de los habitantes, su régimen de gobierno será preponderantemente administrativa. Los funcionarios encargados de la gestión comunal serán responsables por los delitos y faltas comunes y oficiales que cometan durante el tiempo de su encargo".

Art. 12° (Reformado). "La gestión administrativa de las congregaciones estará a cargo de Juntas Municipales compuestas de un delegado municipal y dos vocales designados directamente por el Ayuntamiento al que pertenezca cada congregación, durando en su cargo tres años".

Art. 29° "Son deberes y atribuciones de los ayuntamientos (entre otros):

- I.- Designar Presidente Municipal en los casos de falta absoluta o temporal.
- II.- Aprobar y modificar el presupuesto de gastos del municipio, que anualmente, en la segunda quincena de octubre, debe presentar el Presidente, y acordar para cubrirlo las contribuciones necesarias, pudiendo aumentar o disminuir las existentes, según lo requieran las necesidades del municipio, -- atendiéndose en todo caso a los recursos que les señale el artículo 3° de esta Ley.

Art. 42° (Reformado). Para el mejor despacho de los negocios, los ayuntamientos, en la primera sesión de su periodo administrativo, nombrarán, con el carácter de permanentes, las siguientes comisiones:

- I.- Educación Pública.
- II.- Justicia.
- III.- Hacienda y revisión de cuentas.
- IV.- Seguridad Pública.
- V.- Asistencia Pública.
- VI.- Ornato y mejoras materiales.
- VII.- Aguas y mercados.
- VIII.- Vigilancia de establecimientos y hospedaje.
- IX.- Sanidad.

*Art. 93. Forman la Hacienda Municipal*

- I.- Los bienes muebles e inmuebles destinados al servicio público municipal.*
- II.- Rentas propias.*
- III.- El producto de los impuestos municipales.*
- IV.- Las participaciones que se obtengan del Estado y la Federación.*
- V.- Los ingresos extraordinarios y accidentales.*



## CAPITULO IV

## NOTAS

- 1.- Ochoa, Campos, Moises  
La Reforma Municipal.  
Editorial Porrúa, México 1979. pag. 403.404
- 2.- Ochoa, Campos, Moises  
Op.cit.
- 3.- *IBIDEM*,
- 4.- *IBIDEM*,
- 5.- Bartlett, Díaz, Manuel  
Comparecencia del Secretario de Gobernación, Senado de la  
República LXX Legislatura.  
México 1982. pag. 9 Op.cit. Nuevo Derecho Constitucional  
Mexicano, Ruiz Massiu y Diego Valades.  
Editorial Porrúa, México 1985. pag. 238 y 239.
- 6.- Bartlett, Díaz, Manuel  
Op.cit.
- 7.- *IBIDEM*, pag. 18
- 8.- *IBIDEM*, pag. 19 y 20, 240 y 241
- 9.- Colln, Mario  
El Municipio en México, Toluca, Toluca como Gobierno de Mé  
xico 1978. ( Serie Chimalpahín) Colección Divulgación His  
tórica. pag. 270
- 10.- Ochoa, Campos, Moises  
Op.cit. pag. 371

## CONCLUSIONES

7 El Municipio desde el punto de vista de nuestro estudio, es la Entidad Política y Jurídica. Integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

Se acentúa también, al Municipio como una sociedad necesaria orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiene con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascen -- diendo de la esfera de la familia, no llegan sin embargo a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político.

77 Desde el punto de vista Constitucional Mexicano y pilar del breve estudio que he realizado, El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa, de los Estados según reza, el art. 115 Constitucional primer párrafo.

777 El Municipio es la Institución Jurídico-Político mas antigua de México, a partir de la Instalación del Primer Municipio en 1519 en la Villa Rica de la Vera Cruz, incluso se le han querido encontrar antecedentes prehispánicos, como es el caso de quienes señalan a los capullis de los aztecas, que eran grupos familiares, organizados, para la explotación de la tierra común.

IV El primer acto realizado en el Continente Americano, encaminado a la organización de un cuerpo político y revelador de la mentalidad Jurídica Española, es -- sin duda la fundación sugerida por Hernán Cortés y -- realizada por él y sus compañeros, de la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril 1519.

V A través de nuestra historia desde la creación del -- Primer Municipio, establecido en México hemos adverti do como a un cambio fundamental en la organización del Estado se produce un cambio en la organización -- Municipal. Por lo tanto no puede negarse la naturale za política del Municipio, de aquí que más que en la competencia del orden jurídico, en la del orden poli tico, el ayuntamiento se siente representante del -- pueblo.

VII El artículo 115 partiendo del artículo 109 que Ca -- rranza reformó en 1914 para colmar una de las más -- grandes lagunas de la Constitución de 1857, previene que el Municipio Libre es la base de división te rritorial y de la organización política y administra tiva de los Estados y agrega que se trata de una -- Persona Moral del Derecho Público, revestida de los atributos del Poder Público y no de una mera agrega ción de ciudadanos sobre un Territorio organizado -- convencionalmente.

VIII De acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Políti ca de los Estados Unidos Mexicanos y por la Constitu

ciones de los Estados el sistema Municipal descansa en las siguientes bases que pueden considerarse como de uniforme observancia.

- A) El Municipio es una unidad política dentro del Estado.
  - B) Los Municipios deben ser administrados por un ayuntamiento de elección popular directa sin que haya ninguna autoridad intermedia, entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado.
  - C) Su base es una comunidad geográficamente localizada y se reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales.
  - D) Los órganos Municipales expiden y aplican su propio bando de policía y buen gobierno.
  - E) La integración de los órganos Municipal invariablemente radica en la voluntad popular.
  - F) En México el Municipio está investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales, como persona jurídica.
- VIII La naturaleza del Municipio es tanto política como administrativa: dicta actos de gobierno y sus órganos se integran mediante la voluntad popular, por un lado y presta servicios públicos por el otro. El aspec

to político al constituyente, a determinar que los miembros del órgano deliberante nato (ayuntamiento) y su funcionario ejecutivo (presidente municipal) se elegeran por el pueblo mediante sufragio universal directamente.

*JX* Según la Constitución Federal, el Municipio es el único ente de descentralización política y administrativa que pueden existir en México, pero a los Estados en la Constitución o en la Ley Secundaria toco crearlas concretamente y fijarles su competencia toda vez, que el federalismo crea el orden central, y este solo posee las facultades que los Estados le traspasaran en el pacto que contiene la Constitución General.

*X* Con respecto a la Legislación Municipal y como acertadamente comenta el maestro MOISES OCHOA CAMPOS considero - que se hace necesaria la creación de una Reforma Jurídica la cuál consistiría en la creación de un Código Municipal con base en el artículo 115 Constitucional el cual deberá comprender los siguientes aspectos entre otros:

- a)* Considerar al municipio como un poder autónomo.
- b)* Deberá señalar la participación que corresponda a los Municipios en los Impuestos y Legislación concurrentes que establezca el Congreso de la Unión.
- c)* Deberá consignar los requisitos para la creación de - Municipios de acuerdo con la densidad demográfica de cada una de las Entidades del país, considerando los factores políticos y de capacidad económica de la comunidad.

- d) Deberá establecer que la destitución de funcionarios municipales y la disolución de Ayuntamientos, solamente podrá hacerse: 1. Por solicitud de revocación del mandato, presentada por la mayoría de ciudadanos inscritos en el padrón de la municipalidad. 2. Por acuerdo de la Legislatura Local - constituida en Gran Jurado y previa práctica de -- tal sentido, únicamente será por causa graves y -- por el del voto de más de dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado.
- e) Consignará que en todos los organismos federales o estatales creados para la construcción de obras o la prestación de servicios municipales, estarán representados los Ayuntamientos, mediante sorteo.
- f) Establecerá que los Municipios podrán asociarse -- para la prestación de servicios públicos o la realización de obras de interés común.
- X7 Con respecto a las reformas que sufrió el 3 de febrero de 1983, me permito opinar que si existe la voluntad política para aplicar la reforma al artículo 115, como todo parece indicar, se puede prever que la realidad política mexicana, cambiará en pocos años, por que realmente se habrá descentralizado ya que las comunidades municipales serán económicamente autosuficientes y porque la Federación tendrá que compensar -- económicamente a los estados lo que éstos hayan perdido, porque la autonomía política de los ayuntamientos se reforzará y la contienda democrática en los Municipios hará que el país se perfeccione políticamente. -- La reforma al artículo 115 puede lograr un avance en el régimen político mexicano. La iniciativa ataca -- realmente uno de los graves problemas de México, la Centralización.

XII

Quero y creo que todos los mexicanos con sentimiento nacionalista queremos un México mejor, en todos los sentidos: en lo económico, en lo político, en lo social, en lo cultural, las reformas al artículo 115 Constitucional, puede ayudar a conseguirlo a profundizar y ampliar la democracia en la comunidad política básica. Y si allí se logra, ello influirá necesariamente en los otros niveles de gobierno, el de las entidades federativas y el nacional. De aquí la importancia de la aludida iniciativa presidencial, y de aquí que deseemos con fervor que las reformas al art. 115 Constitucional alcancen los objetivos que persiguen, y no se conviertan en una modificación gramatical más a la Constitución, pero sin efectividad en la realidad.

## OBRAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA Y ESQUIVEL O., JULIO D.  
 EL FUERO DEL MUNICIPIO - BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL  
 ART. 115 CONSTITUCIONAL.  
 EDITORIAL JUS  
 MEXICO 1948.

BARTLETT DIAZ, MANUEL  
 "NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"  
 EDITORIAL PORRUA S.A.  
 MEXICO 1982.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO  
 "DERECHO CONSTITUCIONAL"  
 EDITORIAL PORRUA S.A.  
 MEXICO 1977.

BUNSCHE J. G.  
 "MUNICIPIO" (TEORIA).  
 GONGORA Y COMPAÑIA EDITORES  
 NUEVA BIBLIOTECA UNIVERSAL, SECCION JURIDICA.  
 MADRID 1880. (VERSION CASTELLANA).

CALZADA PADRON, FELICIANO  
 "EL NUEVO MUNICIPIO LIBRE, FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO".  
 ENER ACATLAN U.N.A.M.  
 MEXICO 1983.

CARPISO, JORGE  
 "LA CONSTITUCION DE 1917".  
 COORDINACION DE HUMANIDADES, EDICION CONMEMORATIVA A LA CON-  
 STITUCION DE 1917.  
 OBRA EDITADA POR LA UNAM.  
 MEXICO 1975.



CASTORENA J. JESUS  
 "EL PROBLEMA MUNICIPAL MEXICANO"  
 EDITORIAL CULTURA  
 MEXICO 1926.

COLIN, MARJO  
 "EL MUNICIPIO EN MEXICO TOLUCA".  
 TOLUCA COMO GOBIERNO DE MEXICO 1978 (SERJE CHIMALPHAJN)  
 COLECCION DIVULGACION HISTORICA.

OTAZ CASTILLO, BERNAL  
 "HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA"  
 EDITORIAL HERRERO HNOS.  
 MEXICO 1935.

DIEZ, MANUEL MARJA  
 DERECHO ADMINISTRATIVO DE PALMA  
 BUENOS AIRES 1968. pag. 178

FELIX F., PALAVICINI  
 HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917  
 TOMO 33 MEXICO 1938.

GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA  
 "EL MUNICIPIO, HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO".  
 EDITORIAL JUS.  
 MEXICO 1947.

GONZALEZ RAMIREZ, MANUEL  
 FUENTES PARA LA HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA Y  
 PLANES POLITICOS Y OTROS DOCUMENTOS  
 MEXICO 1954.

INGRAM PJEJLEY, HERBER  
 "MUNICIPALIDADES COLONIALES ESPAÑOLAS"  
 EDITORIAL PORRUA S.A.  
 MEXICO 1921

LORET DE MOLA BADIJLO, RAFAEL  
 "PROBLEMATICA SIN RECURSOS" (MUNICIPIOS MEXICO).  
 MANUEL PORRUA S.A.  
 MEXICO 1976.

MORENO DIAZ, DANJEL  
 "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"  
 EDITORIAL PAX MEXICO  
 MEXICO 1973.

MORENO TOSCANO, ALEJANDRA  
 "EL SECTOR EXTERNO Y LA ORGANIZACION ESPACIAL Y REGIONAL  
 DE MEXICO ( 1521 - 1910 )".  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE PUEBLA (PRIMERA EDICION).  
 PUEBLA PUEBLA 1977.

MOYA PALENCIA, MARJO  
 "TEMAS CONSTITUCIONALES"  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
 MEXICO 1978.

MUÑOZ, VIRGILIO  
 "ELEMENTOS JURIDICOS, HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO"  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
 MEXICO 1979.

NAVA OTEO, GUADALUPE  
 "CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA EN 1808".  
 EDITADA POR LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA  
 MEXICO 1973.

OCHOA CAMPOS, MOJSES  
"LA REFORMA MUNICIPAL"  
EDITORIAL PORRUA S.A.  
MEXICO 1979.

PEREZ JIMENEZ, GUSTAVO  
"LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO LIBRE EN MEXICO"  
PRONTUARIO DE LEGISLACION ORGANICA MUNICIPAL  
MEXICO 1968.

POSADA, ADOLFO  
"EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA"  
LIBRERIA GRA DE VICTORIANO SUAREZ  
MADRID ESPAÑA 1916.

RAMIREZ FLORES, JESUS  
ANALES HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA, TOMO 3  
MEXICO 1939.

RENDON HUERTA, TERESITA  
"DERECHO MUNICIPAL"  
EDITORIAL PORRUA S.A.  
MEXICO 1985.

RODRIGUEZ, RAMON  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO SEGUNDA EDICION  
MEXICO 1875.

ROLLAND, MODESTO C.  
"EL DESASTRE MUNICIPAL EN LA REPUBLICA MEXICANA"  
EDITORIAL ROLLAND  
MEXICO 1952.

RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO  
"NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"  
EDITORIAL PORRUA S.A.  
MEXICO 1983.

RUIZ MASSIEU, MARJO  
"ELEMENTOS JURIDICOS, HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO"  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
MEXICO 1979.

TENA RAMIREZ, FELIPE  
"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"  
EDITORIAL PORRUA S.A.  
MEXICO 1958.

TENA RAMIREZ, FELIPE  
"LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO"  
EDITORIAL PORRUA S.A.  
MEXICO 1985.

VALADES, DIEGO  
"NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"  
EDITORIAL PORRUA S.A.  
MEXICO 1983.

## ARTICULOS DE REVISTAS

BATRES GARCIA, HERIBERTO  
 "EL MUNICIPIO Y SU PROYECCION EN EL PROCESO DE DESARROLLO  
 NACIONAL".  
 PENSAMIENTO POLITICO. VOL. XV pag.s. 75-94  
 ENERO 1974.

BURCIAGA TORRES, JOSE LUIS  
 "REFLEXIONES SOBRE EL MUNICIPIO"  
 REVISTA DE LA ESCUELA DE DERECHO DE DURANGO. pag.s. 147-158  
 ENERO-JUNIO 1976.

CARMONA ROMAY, ADRIANO G.  
 "DISCORDANCIA Y CONCORDANCIA DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES VIG-  
 GENTES SEGUN LOS DIVERSOS ESQUEMAS DE LA FILOSOFIA POLITICA  
 Y SOCIAL CONTEMPORANEA".  
 REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DE ZULIA VE-  
 NEZUELA. pag.s. 19-56 ENERO-ABRIL 1963.

CERVANTES, JAVIER DE  
 "EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA"  
 REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES.  
 REVISTA JUS pag.s. 185-200

GAMAS TORRUCO, JOSE  
 "EL MUNICIPIO MEXICANO"  
 REVISTA PENSAMIENTO POLITICO (REVISTA DE AFIRMACION MEXICA-  
 NA) EDICION DE CULTURA Y CIENCIA POLITICA.  
 No. 10 VOLUMEN III FEBRERO 1970.  
 MEXICO D.F.

GONZALEZ HERRERA, SAUL  
 "INVESTIGACION FISCAL"  
 INSTITUTO DE CAPACITACION FISCAL. SEGUNDA EPOCA  
 No. 7 y 8 SEPT-OCT-NOV-DIC- 1983.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS  
 "LA CONSTITUCION DE 1917, SINTESIS, IDEOLOGIA Y ASPIRACION"  
 REVISTA DE AFIRMACION MEXICANA (PENSAMIENTO POLITICO).  
 No. 10 VOLUMEN III FEBRERO 1970.

MOYA PALENCIA, MARJO  
 "REGIMEN MUNICIPAL"  
 GACETA MEXICANA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, ESTATAL Y MUNICIPAL XVII.  
 MEXICO 1978.

OVALLE FABELA, JOSE  
 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO MEXICANO"  
 REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO.  
 VOLUMEN XXVIIII pag. 789-815.  
 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 1978.

PALACIOS ALCOCER, MARJANO  
 "LAS ADICIONES Y REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL"  
 REVISTA JURIDICA DE LA FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD  
 DE QUERETARO. AÑO 1 No. 1 SEPTIEMBRE 1983.

RAMIREZ ALFONSO, FRANCISCO  
 "EL MUNICIPIO LIBRE"  
 REVISTA EL ECONOMISTA. ORGANO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS  
 ECONOMICOS Y SOCIALES.  
 MEXICO D.F., ENERO 1946.

RAMIREZ ZETINA, CARLOS  
 "EL MUNICIPIO COMO COMUNIDAD POLITICA FUNDAMENTAL"  
 REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES "JUS".  
 MEXICO D.F., 25 DE AGOSTO DE 1940.

RENDON HUERTA, TERESITA  
 "DERECHO MUNICIPAL ( EL MUNICIPIO, SU COMPETENCIA, SU ORIGEN  
 Y PERSPECTIVA)".

REVISTA JURIDICA ANUARIO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA.  
VOLUMEN 11 pags. 793-834 1981.

SUAREZ MUÑOZ, MANUEL  
"EL MUNICIPIO, FACTOR DE DESARROLLO"  
ANUARIO JURIDICO. 11 CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL.  
UNAM SEPTIEMBRE 1982.

VALENCIA CARMONA, SALVADOR  
"LA INSTITUCION MUNICIPAL ALGUNOS ENFOQUES TEORICOS COMPA  
RATIVOS E HISTORICOS"  
BOLETIN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO.  
AÑO 11 No. 6 SEP-DIC 1969  
MEXICO D.F.

## DOCUMENTOS

BARTLETT DIAZ, MANUEL  
 COMPARECENCIA DEL SECRETARIO DE GOBERNACION DE LA REPUBLICA  
 LXX LEGISLATURA  
 MEXICO 1982.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIALES  
 "ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA URBANIZACION"  
 1979.

H. AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ  
 "CONVERSION DE LOS CONFLICTOS EN LOS PROCESOS COOPERATIVOS  
 EN EL MEDIO RURAL"  
 VERACRUZ VER. 1965.

INSTITUTO NACIONAL DE CAPACITACION FISCAL  
 "EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL"

LA COMPETENCIA MUNICIPAL  
 TRABAJO DE INVESTIGACION JURIDICA  
 JJ DE LA MAESTRIA EN DERECHO  
 UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA  
 MEXICO 1980.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO  
 "ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA URBANIZACION"

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO  
 "AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL" (MUNICIPIO-HISTORIA)  
 DEPARTAMENTO DE PUBLICIDAD.  
 MEXICO 1928.



*DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS*

*ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA*  
*EDITORIAL BIBLIOGRAFICA*  
*ARGENTINA, BUENOS AIRES 1955.*

*ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEA-AMERICANA*  
*TOMO XXXVJJ*  
*EDITORIAL ESPASA*  
*BARCELONA 1924.*

*DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA*  
*"DEFINICIONES Y DISPOSICIONES GENERALES SOBRE AYUNTAMIENTOS*  
*TRANSCRITOS"*  
*SCRICHE, JOAQUIN*

## I N D I C E

" EL MUNICIPIO COMO BASE DE NUESTRA ORGANIZACION POLITICA  
Y ADMINISTRATIVA . "

## INTRODUCCION

CAPITULO I:	PAGINA
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO	5
I.1 GENERALIDADES DEL MUNICIPIO.	
I.2 EL MUNICIPIO DURANTE LA CONQUISTA Y LA COLONIA.	7
I.3 ESTRUCTURA MUNICIPAL EN LA NUEVA ESPAÑA.	8
I.4 FUNCIONARIOS DEL AYUNTAMIENTO Y CARGOS DEPENDIENTES DE EL.	11
I.5 EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.	14
I.6 LA CONSTITUCION DE CADIZ	18
I.7 EL MUNICIPIO EN LAS ACTAS CONSTITUCIONALES.	22
I.7.1 Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, ó Constitución de Apatzingán. Del 22 de Octubre de 1814.	22
I.7.2 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.	23
I.7.3 Constitución de la República Mexicana de 1836. ( Consagración Constitucional del Municipio ).	25

J.7.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

PAGINA  
27

J.7.5 Régimen de Porfirio Díaz.

31

C A P Í T U L O    J J :

EL MUNICIPIO EN LA ETAPA PREREVOLUCIONARIA.    39

JJ.1 EL MUNICIPIO EN LOS PRIMEROS PLANES --    39  
REVOLUCIONARIOS.

JJ.2 PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO.    40

JJ.3 EL PARTIDO DEMOCRATICO.    41

JJ.4 EL PLAN DE EL ZAPOTE Y EL PLAN DE VA--    42  
LLADOLID.

JJ.5 EL PLAN DE SAN LUJ5    42

JJ.6 EL PLAN DE BERNARDO REYES    43

JJ.7 PLAN POLITICO SOCIAL.    43

JJ.8 EL PLAN DE AYALA Y EL PROGRAMA DE --    44  
REFORMA.

C A P Í T U L O    J J J :

BASES DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE    48  
1917.

JJJ.1 PREPOSICIONES TERMINOLOGICAS Y CONCEP-    48  
TUALES DEL MUNICIPIO.

JJJ.2 IMPORTANCIA DEL TEMA.    51

JJJ.3 LA REFORMA MUNICIPAL DE LA REVOLUCION    53

JJJ.4 AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL CONSTITUYEN-    57  
TE.

C A P Í T U L O    J V :

REFORMAS A LA LEGISLACION MUNICIPAL    69

( REFORMAS AL ART. 115 CONSTITUCIONAL )

JV.1 PRIMERA REFORMA.    69

## PAGINA

IV.2	SEGUNDA REFORMA	70
IV.3	TERCERA REFORMA	71
IV.4	CUARTA REFORMA	71
IV.5	QUINTA REFORMA	72
IV.6	SEXTA Y SEPTIMA REFORMA.	73
IV.7	OCTAVA REFORMA	74
IV.8	LEGISLACION MUNICIPAL EN LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA.	78
IV.9	LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES DE LOS ESTADOS Y SUS CONTENIDOS.	80
	CONCLUSIONES.	96
	BIBLIOGRAFIA.	102
	INDICE.	112