



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCION
SOCIO-JURIDICA DEL MUNICIPIO
EN MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANGEL MORALES SALINAS



NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCION

La razón de ser de este trabajo, radica en la importancia que dentro de nuestro sistema político poseé el Municipio Libre. Es éste en rigor, la Unidad Política Fundamental, y la primera instancia de participación ciudadana, el marco cívico social y económico en el que se desarrolla cotidianamente la vida y la actividad de millones de habitantes de la República.

El Municipio es una de las expresiones de esa personificación Jurídica y Política de la Nación, a la que se denomina genéricamente El Estado, así se desprende del texto Constitucional, al establecer que: El Estado Nacional esta constituido por la Federación por los Estados y por los Municipios; las tres instancias no sólo de gobierno, sino la conjugación del Pueblo, del Territorio, de la Población y del Derecho.

Esta verdad Constitucional se ha dado en nuestro México, pero se había presentado defectuosamente, incipientemente; pero la congruencia lógica de nuestro desarrollo histórico, tenía obligadamente que poner el remedio, porque al fin hemos entendido que fortalecer el Municipio, es fortalecer la historia de México, vigorizar el Municipio, es vigorizar la participación ciudadana en favor de una real Solidaridad Nacional.

Hemos dedicado nuestro estudio al Municipio, porque..... De él depende en gran medida, el progreso y bienestar de todos los mexicanos.

Porque... consideramos al Municipio como el elemento esencial para la vida y desarrollo del país, así como la familia lo es para la sociedad, el Municipio es la base de la Solidaridad Nacional políticamente constituida.

Porque... encontramos en el Municipio, la única estructura capaz de reincorporar a toda la población al quehacer cotidiano con honestidad, con sacrificio, con trabajo y con esperanza; y así poder edificar un poderoso Estado Mexicano.

Porque... la exigencia de nuestro momento histórico, no puede ser otra, que la de mantener y acrecentar la Unidad Nacional en sus aspectos más esenciales. De igual manera, demanda entre otras acciones, la consolidación del avance económico, político, social y cultural de los Municipios.

Por los razonamientos expuestos, el presente estudio versa sobre " LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCION SOCIO-JURIDICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO ", el cual se constituye por cuatro capítulos y veintidos incisos.

En el Primer Capítulo abordamos en forma minuciosa la Historia del Municipio en México. El origen y desarrollo del Calpulli (municipio indígena) fundado por las tribus de fuerte arraigo dentro de las organizaciones antiguas. De igual forma estudiamos el período de la Colonia, de gran importancia para nuestro trabajo, ya que es en éste, donde se establecen grandes antecedentes de la Institu

ción actual, tan importante para el desarrollo de nuestro Pueblo. Hablamos sobre el Municipio durante la prolongada lucha Independiente, del Municipio con Don Benito Juarez y por último, el sojuzgamiento político del Municipio durante el Porfiriato.

En el Segundo Capítulo, tratamos la importancia del Municipio durante el estallido democrático de la Revolución Mexicana, hasta finalmente verse consagrado por primera vez, en nuestro Texto Constitucional (Artículo 115), bajo los principios de Libertad y Autonomía.

La principal fuente Jurídica para la elaboración del Tercer Capítulo, esta constituida por la Ley. En este capítulo examinaremos las bases jurídicas del Municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la Ley Orgánica del Estado de México y por último en la Legislación Municipal (Bando Municipal).

En el Capítulo Cuarto, tratamos algunos aspectos importantes e indispensables para la existencia de verdaderos Municipios autónomos y libres, como son: En el Aspecto Económico; en el Aspecto de Planeación y Administración; en el Aspecto Jurídico y finalmente en el aspecto Socio-político.

Este estudio, constituye una modesta aportación, para seguir adelante con los objetivos y alcances del Programa de Fortalecimiento Municipal, del cual hemos entendido que es el mejor y único camino para garantizar el progreso y bienestar de nuestra Patria.

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO

RAICES HISTORICAS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.	Pag.
A). EPOCA INDIGENA	1
B). EPOCA COLONIAL	10
EL PRIMER AYUNTAMIENTO EN EL VALLE DE MEXICO	13
FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL EN LA COLONIA	14
ORGANIZACION DEL MUNICIPIO EN LA COLONIA	17
PRINCIPALES FUNCIONARIOS DEL CALBIDO EN LA EPOCA COLONIAL	18
C). EPOCA LUCHA INDEPENDIENTE.	
ANTECEDENTES.....	23
ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOPEZ RAYON	27
EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812	27
ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCION DE CADIZ	28
D) EPOCA DEL IMPERIO AL PORFIRIATO.	
EL MUNICIPIO EN EL IMPERIO	32
LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857	32
LA LEY MUNICIPAL IMPERIAL	35
EL MUNICIPIO DE DON BENITO JUAREZ	35
EL MUNICIPIO EN EL PORFIRIATO	36

CAPITULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION.

IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO COMO FACTOR SOCIAL EN EL MOVIMIENTO DE LA REVOLUCION MEXICANA.

A). EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL	47
B). EL PLAN DE SAN LUIS	47
C). EL PLAN DE AYALA	48
D). EL PLAN DE SANTA ROSA	49
E). EL PACTO DE LA EMPACADORA	49
F). EL PLAN DE GUADALUPE	50
G). LA LEY AGRARIA DE 1915	51
H). PROYECTO DE CONTITUCION POR VENUSTIANO CARRANZA	52
I). EL MUNICIPIO EN EL SENO DEL CONGRESO CONTITUYENTE	55

CAPITULO TERCERO

EL MUNICIPIO Y SU REGIMEN CONSTITUCIONAL.

BASES JURIDICAS.

A). EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	63
B). REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	68
C). EL MUNICIPIO CONTEMPLADO EN LA CONTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO	74
D). LEY ORGANICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO	83
E). LEGISLACION MUNICIPAL. BANDO MUNICIPAL	102

CAPITULO CUARTO

FORTALECIMIENTO AL MUNICIPIO.

A). EN EL ASPECTO ECONOMICO. INSUFICIENCIA ECONOMICA DE LOS MUNICIPIOS	108
B). EN EL ASPECTO DE PLANEACION Y ADMINISTRACION MUNICIPAL	111
C). EN EL ASPECTO JURIDICO	121
D). EN EL ASPECTO SOCIO-POLITICO	122

CONCLUSIONES	130
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	134
--------------------	-----

CAPITULO PRIMERO

RAICES HISTORICAS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

La figura Municipal en México, data desde nuestras más remotas organizaciones indígenas, caracterizado entonces como un Municipio primitivo de carácter agrario.

Pero a la llegada de los Españoles y con la experiencia y antecedentes de la importancia que representaba la Organización Municipal en España, y durante los tres siglos de época colonial que ejercieron a dominio en nuestras tierras, la cual perduró casi intacta durante un siglo aproximadamente después de nuestra Independencia, para proyectarse a partir del Movimiento armado de la Revolución Mexicana de 1910, como la base Territorial, Política y Administrativa del País, consagrada por nuestra Carta Magna.

A). EPOCA INDIGENA

El origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay - indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, como fueron Grecia, - - Roma o el Imperio Azteca; se desarrolló como forma de Organización Político - Social.

En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, formas de agrupación de los - - miembros de un pueblo; de las que pueden afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la Institución Municipal. (1)

Habremos de referirnos al Pueblo de Tenochtitlán por - considerarlo la Organización Indígena más importante, así podemos decir que Tenochtitlán, contaba con una extensión de tres leguas y con una población de más de sesenta mil - casas, por tal motivo y en base a su organización fue el - asiento de los poderes Confederados de las tribus de México, Tlacopan y Texcoco, que para entonces contaba ya con - una población Chichimeca de ocho mil casas. (2).

Esta gran Ciudad, fue también asiento de los poderes locales de grupos emparentados, todos ellos reunidos en reciente Calpulli, agrupados estos en cuatro cuarteles, barrios o calpulli mayores, además del barrio de Tlalteolco, localizado al noroeste de la Ciudad, anexo por la conquista realizada por el Rey Axayacatl. Estos cuatro cuarteles estaban delimitados por los cuatro grandes canales, orientadas cada una de las puertas del templo mayor correspondientes a los cuatro puntos cardinales: Al norte, el que se conoce con el nombre de Acatlyacan; al sur el de Itztapalapan, el cual llegaba a Coyoacan; al oriente el de Texcoco y al poniente el de Tlacopan, el cual encontraba conexión con el acueducto de Chapultepec. (3)

El centro social de convivencia, cédula administrativa de organización y económicamente el soporte de la Sociedad a través de la propiedad, el trabajo y la Producción, lo vino a constituir una alianza de familias, todas emparentadas entre sí, con un sistema cultural, costumbres y dialecto comunes, que formaron un clan totémico tanto entre los Mayas como entre los Aztecas y en todas y cada una de las organizaciones indígenas difundidas por todo el territorio Mexicano y aún más allá de sus fronteras, recibieron de los Nahuas el nombre de Calpulli, con un nombre insignia y lo más sobresaliente e importante con un sistema de Gobierno propio, (4) así la organización propia de Tenochtitlan, formada por las zonas dominadas y por sus barrios, obligó el establecimiento de regímenes locales al lado de las Instituciones Metropolitanas.

Era el nacimiento en México del Municipio natural; pasándose a la formación del Municipio Político al desarrollarse más la estructura indígena y fortalecerse la Metrópoli e institucionalizar su organización - concibiendo los regímenes locales al lado de las Instituciones Metropolitanas.

Los habitantes de estas sociedades primitivas de carácter agrario, se consideraban descendientes de un antepasado común divino, y estructurados sobre las relaciones de parentesco y tierra. Estas alianzas familiares escogieron, como órgano supremo de Gobierno a un consejo, el - cual era integrado por los jefes de familias, lógicamente ancianos, - quienes a través de sus experiencias, gobernaban el calpulli, eligiendo a la Autoridad de acuerdo con las atribuciones conferidos por ellos mismos. (5)

El consejo del calpulli, que de hecho ya era un consejo Municipal, basaba sus decisiones en la democracia, ya que su cuerpo ejecutivo era designado por elección.

Nos dice el maestro Ochoa Campos: La Institución del Cabildo abierto o asamblea pública en su modalidad fue general en la comunidad indígena, discutían los asuntos comunes en el seno de sus consejos. (6)

Los Calpulli fueron autosuficientes en cuanto su producción alimento

ticia, poseían tierras a las cuales denominaban Calpullalli, las cuales eran explotadas por éstos, para satisfacer su principal necesidad que era el de alimentarse, pero cuando algún miembro del Calpulli se ausentaba o abandonaba, perdían el derecho domiciliario y con ello el beneficio de su parcela agrícola.

Asímismo existían tierras denominadas Altepetlalli, de carácter comunal y por ende reservadas para su uso particular de un barrio determinado el cual las usufructuaba a su parecer, con la restricción de enagenarlas. Estas tierras de propiedad comunal, en un principio fueron explotadas intensivamente, pero con el tiempo, fueron creciendo con motivo de las conquistas y muerte de los jefes militares, a quienes por su distinción en el campo de batalla, se les había concedido como privilegio, pero a su muerte, estas fueron reincorporadas a la propiedad comunal; por esto siendo su principal actividad de las organizaciones primitivas el trabajo de la tierra, podemos afirmar que estas sociedades indígenas vivieron bajo su régimen agrario, con sus propios sistemas de mercado, con sus Escuelas o Telpuchcalli y templos o teocalli, siendo el elemento religioso, totalmente predominante en su vida.

La gran Ciudad de Tenochtitlan, por el total de sus características sociales, influía de una manera notable en las costumbres de sus miembros y como en todas las Ciudades, tenía su calendario particular, su moneda propia, su sistema de pesas y medidas; el joven Mexica al

alcanzar la mayoría de edad, adquiría la calidad de Ciudadano, con el goce de sus derechos y la obligación de sus deberes; derechos de vecindad no concedidos a los extranjeros, siendo tan estrictos en este aspecto que una costumbre que reinaba en su Ciudad, era que sancionaban la dipsonomía, con la destrucción de la casa del vicioso por considerarlo vecino despreciable. (7)

Volviendo a la organización primaria del Calpulli o Municipio indígena, diremos que tenía como autoridad suprema la reunión de los jefes de familia, logicamente ancianos, reunidos en consejo, quienes por elección vitalicia pero no hereditaria, designaban a los funcionarios en quienes delegaban facultades para ejercer la autoridad:

- a) El Teachcauh, Calpullec o pariente mayor, miembro del Calpulli y el funcionario de mayor jerarquía, hombre prominente, honrado, sabio y hábil para defender los intereses del Pueblo; éste era elegido vitaliciamente por el consejo del Calpulli, - del cual formaba parte, y sus principales tareas eran las de administrar: el régimen comunal agrario, el trabajo de los integrantes del Calpulli, el producto de sus tierras, la conservación del orden, la Justicia y el culto a sus Dioses y a sus antepasados.

Este funcionario también era integrante del consejo tribial quien elegía vitaliciamente pero sin ser el cargo hereditario,

al Gobernador o Tlatoani de la Tribu y a su jefe Militar. (8)

- b) El Tecuhtli, elegido vitaliciamente por el consejo del Calpulli, en reconocimiento a sus antecedentes guerreros, este era nombrado Jefe Militar. Este cargo era de suma importancia, ya que era el funcionario encargado de: adiestrar a los jovenes en el Tepochcalli, así mismo comandar a las tropas y portar la sagrada insignia del Linaje.
Este funcionario también fue miembro del consejo tribal, que elegía vitaliciamente pero sin poder heredar el cargo, al - - Tlatoani o Gobernador de la tribu o al Hueytlatoani o Jefe Militar de la misma.
- c) El Tlacuilo o Historiador y narrador de los acontecimientos, significativos, encargado de escribir con geroglificos la historia de su origen divino; la apropiación y el reparto de sus tierras; sus peregrinaciones; la forma, el disfraz y atributo de los Dioses, etc.
- d) El Tequitlato u organizador del trabajo comunal.
- e) El Calpizque o Recaudador del Tributo.
- f) El Tlayacanque o cuadrillero de albañiles.
- g) El Sacerdote, quien a través de hechizos, cuidaba de la seguridad psicológica de la población.

- h) El Juez, individuo originario del pueblo conquistado responsable de impartir justicia entre los suyos.

En general los Calpulli se estructuraron sobre la actividad económica autárquica, el respeto a su autonomía interior de cada célula social, cuya base Jurídica y económica se mantuvo con el trabajo individual, con las artesanías y el trabajo colectivo de la tierra comunal.

Podemos afirmar que, la estabilidad y la solidez de las Repúblicas de Indias, se basaba en la democracia ejercida por los consejos de ancianos, con la facultad de elegir y deponer a los ejecutivos de la sociedad.

Como lo hemos mencionado, dentro de la organización en las sociedades indígenas el Calpulli, se finca en las relaciones de la familia con la tierra en cuanto a su explotación, y en este estudio, hemos obtenido los siguientes elementos que constituyeron el Calpulli.

PRIMERO. Un territorio propio y determinado.

SEGUNDO. Un Pueblo, que su máxima autoridad era el consejo de jefes de familias, y por lo tanto con amplias facultades para elegir funcionarios.

TERCERO. Un Gobierno representativo de elección directa autosuficiente en lo judicial, legislativo y administrativo.

- CUARTO. Una personalidad jurídica reconocida por el Estado con patrimonio, derechos y obligaciones.
- QUINTO. Una organización económicamente productiva, con gran responsabilidad del bienestar y progreso colectivo.
- SEXTO. Un dialecto común.
- SEPTIMO. Una religión preponderante.

Se puede concluir que a la llegada de los conquistadores, las comunidades indígenas de México ya "Constituían Municipios naturales desarrollados" y que en la Ciudad se desarrollaba el Municipio Político.

El Municipio, como efecto de la sociabilidad, aparecía institucionalizado en su régimen agrario en su político, en sus mercados, en sus templos, en sus escuelas, en sus Tribunales y en sus relaciones sociales.

Así pues, podemos observar que ya en nuestras comunidades indígenas se tenía una idea clara de lo que son las relaciones sociales para asegurarse el control, así como para moldear su propio régimen de vida.

El hombre en sociedad para moldear su existencia, no ha encon

trado mejor guía que la de Institucionalizar las relaciones económicas, políticas, religiosas y culturales en el seno de la comunidad, con el fin primordial de conseguir la unidad, así mismo el economizar energías y alcanzar la consecución de sus satisfactores sociales.

B) EPOCA COLONIAL.

B.1. El Primer Ayuntamiento en el Valle de México.

B.2. Fuentes del Derecho Municipal en la Colonia.

B.3. Organización del Municipio en la Colonia

B.4. Principales Funcionarios del Cabildo en la Epoca Colonial.

Una vez descubiertas por España las nuevas tierras en América el doce de octubre de mil cuatrocientos noventa y dos, la Corona procedió a conquistarlas y colonizarlas.

Las primeras tierras colonizadas, fueron la Isla de la Española (hoy Cuba), ahí establecieron su centro de operaciones, de donde se ordenaron las primeras expediciones al Territorio de la Nueva España. (10)

Fue cuando a iniciativa del Gobernador de Cuba Diego Velázquez, ordenó se realizaran dos expediciones; La primera al mando de Francisco Hernández de Córdoba, quien más tarde descubriría Yucatán; y la segunda comandada por Juan de Grijalva, quien llega hasta San Juan de Ulúa.

Posteriormente y teniendo como experiencia las expediciones anteriores, el Gobernador Diego Velázquez organiza una tercera expedición, ésta comandada por Hernán Cortés, quien desde el año de mil quinientos once había sido nombrado Alcalde de Santiago de Cuba. (11)

Hernán Cortés, sabía lo que significaba el poder Municipal, por esta razón constituyó una asociación de vecindad en la tierra conquistada (Veracruz) para que infiriéndose la categoría de Municipio lo invistiera de los poderes necesarios para iniciar la conquista de México; como Municipio Veracruz le dió los poderes que le hacían falta para justificar su situación de explorados y conquistador legítimamente armado, ra-

zón válida por que los Conquistadores actuaban las más de las veces por iniciativa propia, pero siempre en representación del Rey de España que por Bula "Inter caetera" del Papa Alejandro VI, con fecha tres de mayo de mil cuatrocientos noventa y tres, les reconocía derecho de señorío - sobre las Islas y tierras firmes de las Indias occidentales que fueron descubiertas. (12)

Cuando el Gobernador de Cuba Diego de Velázquez, conviene con Cortés la dirección de la tercera expedición, cuyo principal interés consistía en explotar las tierras que se localizaran al occidente e invocando siempre como primer poderdante al Rey de España, con esto Cortés encontró el camino idóneo para conseguir sus fines sabía que debió fundar una Ciudad para que constituida ésta sus Autoridades le concedieran poderes amplios, como después aconteció, Cortés poseyó el título de Capitán y Justicia Mayor, funciones con las que inició la conquista de México gracias a la maniobra realizada, logrando ser reconocido también como Defensor Legal de la autonomía de el Municipio; Este hecho se registró en el libro de la Historia como el primer Municipio Mexicano con la carta del regimiento de la Villa Rica de la Veracruz, con fecha diez de julio de mil quinientos diecinueve.

Fue como el Municipio constituyó el cimiento de la conquista; Aún más, la conquista de México fue autorizada por el Municipio de la Villa Rica de la Veracruz. Aquí se decidió el destino de México. (13)

EL PRIMER AYUNTAMIENTO EN EL VALLE DE MEXICO

Al fundarse la Ciudad capital de México, una vez limpia de ruinas de lo que era la Gran Tenochtitlan, por disposición de Hernán Cortés, se instaló el primer Ayuntamiento en el Valle de México, resultando además el primer Ayuntamiento Metropolitano, la instalación sucedió en Coyoacán, no se puede mencionar la fecha con exactitud, en que comenzó a funcionar; Los libros de Cabildo sólo se conservan a partir del ocho de marzo de mil quinientos veinticuatro, fecha en que el Ayuntamiento ya funcionaba en la Ciudad de México. (14)

Establecido el lugar, se integraba el consejo Municipal con sus respectivos miembros, prerrogativa concedida en exclusiva a Españoles y Criollos, además como en los actuales principios de la administración, se fijaban objetivos a cumplir en cierto tiempo, consecuentemente, debían dentro de éste, tener poblada la Villa con un mínimo de treinta vecinos, cada uno con su casa y sus satisfactores necesarios para lograr ser, en un determinado momento autosuficientes, tanto en el aspecto alimenticio como en los medios de trabajo. (15)

El Gobierno en las provincias y Distritos de la Nueva España, estuvo a cargo de los Gobernadores y los Alcaldes y Corregidores, respectivamente. Algunas provincias tuvieron Gobernadores con poderes en lo Político y Administrativo, semejantes a las del Virrey, como fueron las Provincias de Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y Yucatán; pero hubo ciudades como Tlaxcala y Veracruz, donde los Gobernadores ejercie-

ron las mismas atribuciones que los Alcaldes Mayores y Corregidores, (17)

Los funcionarios de acuerdo a la importancia de cada Ciudad, Villa y lugar, variaban en número; de esta forma, las Ciudades se clasificaban en Metropolitanas, en Diocesanas o Provinciales, y en Sufraganeas. Las Metropolitanas, contaron con Juez con título de nombre adelantado, Gobernador o Alcalde Mayor; un Corregidor o Alcalde Ordinario que junto con el alférez, ejercían la administración; tres Oficiales de Hacienda; doce Regidores, dos Fieles Ejecutores; dos Jurados en cada parroquia; un Procurador General; un Escribano de Consejo, dos públicos y uno de minas de registro; un Pregonero Mayor; un Corredor de lonja y dos porteros. Las Provincias o Diocesanas, gozaron de ocho Regidores y los demás Funcionarios perpetuos. Las Sufraganeas, tuvieron igual número de funcionarios que los anteriores. Las Villas y lugares, contaron con un Alcalde Ordinario, cuatro Regidores, un Alguacil, un Escribano del Consejo, un Público y un Mayordomo. (18)

FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL

El derecho Municipal fue escaso y nunca se codificó para los territorios coloniales, así, éstos dictaron sus propias disposiciones, conocidas como ordenanzas, revisadas por la Audiencia Real por instrucciones de Carlos V, con el fin primordial de vigilar el buen desempeño del Gobierno en las Municipalidades. Cabe mencionar respecto a estas Leyes,

que sobre la voluntad popular, predominó la voluntad y apreciación de - las circunstancias regionales y locales de los fundadores de los Pueblos, en los territorios descubiertos y dominados. (19)

El Maestro Moises Ochoa Campos, Jerarquiza y Clasifica las fuentes del derecho Municipal:

PRIMERO. FUENTES METROPOLITANAS.

- a) El Monarca.
- b) El Real Consejo de Indias

SEGUNDO. FUENTES CENTRALES EN LA COLONIA.

- a) El Virrey.
- b) Las Audiencias.

TERCERO. FUENTES CENTRALES PROVINCIALES.

- a) Gobernadores.
- b) Alcaldes Mayores
- c) Corregidores

CUARTO. FUENTES DERIVADAS DE CAPITULACIONES.

- a) Descubridores
- b) Conquistadores
- c) Adelantados

QUINTO. FUENTES LOCALES SECULARES.

- a) Los Cabildos, Consejos o Ayuntamientos.
- b) El Cabildo Abierto.

SEXTO. FUENTES LOCALES ECLECIATICAS.

- a) Las órdenes Religiosas
- b) El principal y los regidores de los Hospitales-Pueblos.

El trato de los Monarcas a las localidades Americanas, fue muy diferente al de las de la Península, porque aquí no se celebró el cabildo abierto o reunión de la comunicad, para planear y resolver sus problemas de acuerdo a las prioridades por ella misma fijada: Discutir, aprobar y firmar el libro del pueblo; respetar las ordenanzas, con disposiciones sobre fincas, tierras, vecindad, administración de bienes comunes, aprovechamiento de montes y arreglo de caminos y obras públicas; - Elegir los trabajos semanarios de acuerdo a las peticiones planteadas y si resultaban aprobadas, el encargado de dirigir el trabajo era el mismo peticionario, quien denunciaba las faltas ante la comunidad, que resolvía las multas por infracciones a lo acordado por el propio pueblo. Pero lamentablemente esta práctica la cual fortalecía e integraba a las comunidades, no se permitió en la colonia optándose por una mayor centralización y dependencia de las Autoridades, y consecuentemente del territorio a donde se obligó a los cabildos de la Nueva España, a cesionar - con absoluta discreción. En las juntas de los Ayuntamientos, se prohibió las visitas de los oidores como de los capituladores cuando iban armados, a menos que su oficio así lo requiriera, y cuando se trataba algún asunto de ellos o de sus deudos, debían los interesados abandonar la sala; estas cesiones de Cabildo, fueron la única expresión del sistema

representativo, las cuales sirvieron de voz orientadora para nuestra - Independencia, ya que la mayoría de los cargos Municipales estaban - ocupados por criollos descontentos por el trato discriminatorio de los Peninsulares. Las cesiones de cabildo, debían realizarse en su propio recinto, presididas por el señor Gobernador, Alcalde Mayor, Corregidor, y en su ausencia por el Alcalde ordinario de primer voto, asistiendo - además, con derecho a voto el Alférez Real, el Alguacil Mayor, los Regidores, el fiel ejecutor y el escribano del cabildo sin derecho a él, todos ellos con la obligación de guardar silencio. (20)

ORGANIZACION DEL MUNICIPIO EN LA COLONIA.

En esta época (siglos XVI y XVII) de la colonia, el Municipio se caracteriza por los siguientes hechos:

- PRIMERO. Es la época de mayor control de los colonizadores, debido a la venta de los cargos consejiles y las regidurías.
- SEGUNDO. Es la época en que el poder Municipal resiente una pérdida de Autoridad.
- TERCERO. La legislación trata de unificar la existencia de Municipios Españoles e Indígenas y en cambio las tradiciones, los usos y las costumbres, separaban esta asociación de Blancos con Indios.
- CUARTO. Esta época se caracteriza también por la gran actividad colonizadora.
- QUINTO. Por otro lado, es una etapa de reorganización Política -

del Municipio no obstante resentido por las medidas centralizadoras que le restaron el carácter democrático al presentarse la compra-venta de los cargos concejiles. (21)

EL CABILDO EN LA COLONIA Y SUS FUNCIONES.

Considero de suma importancia dar a conocer el concepto que se tenía del cabildo o Ayuntamiento en aquella época:

El cabildo era un grupo de personas señalado por el Gobierno del Municipio, como son: Justicia y Regidores. (22)

Hevia Bolaños, escribió: "Ese Gobierno se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente al Pro-común" o como dice Santa Anna: "Es Gobierno Político y Económico, el cual están privativamente de los Ayuntamientos o de los consejos de ellos que no habiendo queja de parte o instancia fiscal, no pueden las Audiencias entrometerse en estos asuntos".

Las principales funciones del cabildo durante la época colonia, eran las siguientes:

PRIMERO. El cuidado de las obras públicas bajo la superintendencia de los regidores. Los puentes y caminos se debían hacer a costa de los beneficiarios.

SEGUNDO. El cuidado de los mercados, la vigilancia, las ventas, vigilar las pesas y medidas, la policia y el orden.

TERCERO. Cuidar del disfrute común por los vecinos a diez leguas a la redonda.

CUARTO. El corte y la planteación de árboles. (23)

Podemos decir que el Ayuntamiento estaba precidido por el corregidor: Constaba de dos Alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Te nía además un Alferrez Real, un Procurador General, un alguacil mayor y un síndico, distribuyéndose las comisiones y los oficios, otros cargos que de pendían del Ayuntamiento y que eran nombrados en cesión de cabildo eran:

- a) Los diputados de pobres, cuya responsabilidad era de atender a todas aquellas personas de escasos recursos económicos que por cualquier motivo se encontraban en la carcel. (Podemos equiparlos a lo que hoy conocemos como defensor de Oficio).
- b) Los Diputados de Propios, encargados de fiscalizar el manejo de los fondos y velar por las finanzas del Ayuntamiento.
- c) El obrero mayor, quien era el encargado de inspeccionar todo tipo de obras de servicio a la comunidad.
- d) Los diputados de las fiestas, estos cuidaban que siempre se guardaba del debido respeto y la solemnidad correspondiente en ceremonias de aniversario, jura de reyes, pompas fúnebres, etc.
- e) Los diputados de Policia, que conjuntamente con el corregidor integraban la comisión de orden y seguridad pública.

- f) Los diputados de alhóndiga y Pósito, que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables.
- g) El contador, encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de fondos del Ayuntamiento. (24)

Un punto que es importante y por lo cual lo hacemos mencionar es - que, los primeros capítulos de la historia agraria en México los escribió el Municipio en sus albores y en las ordenanzas establecidas para reglamentar e impulsar la colonización.

Se estableció una política agraria que favorecía al colono, al grado de que tal política agraria se realizó bajo el amparo de una polarización Municipal al efectuarse los primeros repartos de tierras. Las ordenanzas estipulaban que: "Hacerse una nueva población, había de darse - tierra a los nuevos pobladores".

Una vez establecido el Municipio en el orden político, era necesario que existiera en verdad, esto es, que contara con una auténtica comunidad social, organizada e instalada en una localidad determinada. Era indispensable que algunos se improvisaran como colonos. Se procedió en la Ciudad de México a formar el plano, consistiendo en señalar calles y manzanas; se dividían en solares que se daban a los que se registraban como vecinos.

Haciendo un lado los intentos fallidos de colonización encontramos -

que los primeros cabildos de la colonia, les interesaba ya, de sobremañera los trabajos de panificación, y desde esa época México tiene una original tradición urbanista, que lamentablemente se ha olvidado.

El fracaso de España con sus colonias, consideramos, que se debió:

PRIMERO. A su afán de acrecentar su riqueza, no importando saquearías a toda costa, como si fuera una mina de oro que creyeron que nunca se agotaría.

SEGUNDO. Creer, infundadamente, que el monopolio y el vasallaje colonial, era interminable.

El problema lo podemos calificar básicamente de estructural las instituciones creadas para resolver los problemas de una comunidad, no pueden caminar apartadas e independiente de ésta, por lo tanto debemos abandonar las estructuras feudales tanto mentales como sociales heredadas, - por que mientras el poder se denote en la medida de la extensión de las casas, lujos, propiedades, automóviles, etc.... y no en la educación la - innovación, el trabajo, la producción y la autosuficiencia en la comunidad social, no podemos hablar de desarrollo ni progreso nacional.

La historia nos ayuda a resolver muchos de los problemas desconocidos por los gobernantes; si España hubiera optado por el robustecimiento de sus localidades, como cuando lo fomentó para liberarse de los romanos y musulmanes, o como cuando Roma decidió fortalecer su Imperio, la

dominación y el provecho de sus colonias se hubiera prolongado porque las comunidades hubieran gozado de mayor libertad; Por ello no debemos soslayar el estado actual de abandono de nuestras Municipalidades, so pretexto de un centralismo absurdo que sólo enriquece a quienes en turno les tocó gobernar, a costa del empobrecimiento de las mismas; debemos aprovechar, si queremos ser un Pueblo Independiente y autosuficiente, actuar con la prudencia que da la experiencia y teniendo como una clara lección, lo ofrecida por la historia y así lograr por todos los medios el fortalecimiento del Municipio.

C) EPOCA DE LUCHA INDEPENDIENTE.

- C.1. Antecedentes.
- C.2. Elementos Constitucionales de López rayón.
- C.3. El Municipio y la Constitución de Cadíz de mil ochocientos doce.
- C.4. Atribuciones del Ayuntamiento en la Constitución de Cádiz.

La Independencia es un sentimiento tan natural de los pueblos, que desde la más remota antigüedad, todos los pueblos han luchado por ella. Desde los tiempos más lejanos, las gentes han sentido el apego a su suelo y la necesidad de defenderlo, en todo momento, con tanto tesón y heroísmo como su propia vida. Justamente ha sido en la defensa de su Independencia cuando y donde los pueblos han escrito las páginas más grandiosas de su - Historia. (25)

ANTECEDENTES

Cansados los Mexicanos del sojuzgamiento implantado por los Españoles, buscaban ya a principios del siglo diez y nueve su definitiva Independencia, y tomando en cuenta algunos acontecimientos que por su importancia hacían que en nuestro País se buscara en una forma más intensa, el ser libres; Acontecimientos como lo fueron.

- a) La Independencia de Norteamérica en 1776, y su simpatía hacia no sotros donde veían la posibilidad de expanderse.
- b) La Revolución Francesa en mil setecientos ochenta y nueve, la cual abrazó las ideas de libertad, igualdad y soberanía popular, y ex pidió la Ley Municipal del catorce de diciembre del mismo año, - donde se concibe al Municipio como un cuarto poder y base del Es tado Nacional.
- c) La invasión Napoleónica a España.

A estos acontecimientos se sumaron antecedentes internos que podemos citar y que fueron:

- a) El surgimiento de una raza compuesta mayoritariamente por mes tizos y criollos, con sentimientos libertarios antagónicos a los peninsulares, quienes se imponían con el poder y la ignorancia frente a la razón y la educación.
- b) La centralización administrativa a causa de la innovación de las intendencias, la cual anuló toda autonomía Municipal y - aumentó el descontento en los Ayuntamientos por la designa-

ción de Españoles conservadores en lugar de criollos, donde el Virrey Marquez de Croix contestó a las inquietudes de los mexicanos: "Deben saber los vasallos... que nacieron - para callar y obedecer y no para discutir ni opinar en los grandes asuntos de Gobierno". (26)

Las inquietudes originadas en los Municipios crecieron y estallaron en el cabildo de la Ciudad de México el diez y nueve de julio de mil ochocientos ocho, cuando el Síndico Francisco primo de verdad y Ramos - expresó publicamente por primera vez, los derechos de la Nación y la Soberanía del Pueblo, argumentos respaldados por el Regidor Juan Francisco Azcárate y Ledezma.

Las conspiraciones emancipadoras en las localidades aumentaban y aunque falló el segundo intento en Valladolid, Michoacán en el año siguiente, no resultó igual para el de Querétaro de mil ochocientos diez, que culminó con el grito de Independencia en la Ciudad de Dolores, la madrugada del diez y seis de septiembre del mismo año por el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla.

Iniciado el movimiento independiente, pocas oportunidades se presentaron para poder legislar; Así, el iniciador el cura Hidalgo sólo alcanzó a dictar un bando en la Ciudad de Guadalajara el seis de diciembre de mil ochocientos diez. (27) Pero su actuación reveló un pro-

fundo respeto al Ayuntamiento, cuando a su paso por esta Ciudad, que re presentaba un punto especial para la lucha independiente, aprobó su elec ción e instalación. (28)

Muerto Miguel Hidalgo, el treinta de julio de mil ochocientos on- ce, tomó provisionalmente la dirección de la lucha Ignacio López Rayón, autor de "Elementos Constitucionales", que nunca entraron en vigor pero ejercieron gran influencia en el pensamiento Insurgente.

José María Morelos y Pavón, por sus espectaculares triunfos militares, tomó el mando del movimiento Insurgente a finales de mil ochocientos doce, y más tarde, el catorce de septiembre de mil ochocientos trece es- cribió sus "Sentimientos de la Nación", (29) que sirvieron como antece- dentes para la carta fundamental del año siguiente.

Por su carácter legalista, el prócer, convocó e instaló en la fecha de su escrito, un congreso constituyente, el cual emitió dos documentos: "Acta solemne de la declaración de la Independencia de América septentrional (30).

El seis de noviembre de mil ochocientos trece; y el "Ddecreto Cons- titucional para la libertad de la América Mexicana" sancionado en Apatzingán, Michoacán, el veintidós de octubre de mil ochocientos catorce y con gido comunmente como la Constitución de Apatzingan de mil ochocientos ca torce. (31)

La consumación de la Independencia se formalizó el veintisiete de septiembre de mil ochocientos veintiuno a la entrada del ejército trigarante a la Ciudad de México, y ratificada por el "Acta de la Independencia Mexicana de veintiocho de septiembre de mil ochocientos veintiuno (32) donde se proclama la nueva Nación Soberana e Independiente y finalmente libre de la despótica dominación que por trescientos años padecimos.

En este documento desafortunadamente nada trató con respecto a las Municipalidades, las cuales desempeñaron un papel histórico en nuestra Independencia, tanto por que ahí se gestaron y consolidaron las inquietudes y conspiraciones libertarias, como por la valerosa lucha sostenida - por muchas de ellas.

ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOPEZ RAYON

Ignacio López Rayón autor de este escrito afirmó: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo..., y con respecto a los Ayuntamientos, sólo se refirió a que los representantes al supremo congreso, fueron nombradas por las Municipalidades, tanto de las Capitales como de los pueblos de Distrito, entre las personas honradas". (33)

EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCION DE CADIZ DE MIL OCHOCIENTOS DOCE.

El antecedente Francés consagró para la época moderna el régimen

de las "Jefaturas Políticas" que interceptan las relaciones entre la vida local y la Autoridad Central mediante una Autoridad intermedia colocada sobre el Ayuntamiento y lo peor, bajo la dependencia directa del Gobierno. Napoleón Bonaparte había realizado esta centralización administrativa como una variante que malmente se ha conocido como una "organización descentralizada".

En el maltrecho imperio Español, la Constitución de Cádiz al introducir las jefaturas políticas copió el modelo Francés, regulando así, la organización y funcionamiento de los Municipios.

De esta forma, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron posteriormente con el transcurso de los años:

- a) Por que en el Régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los jefes políticos, impedía cualquier coordinación con los Gobernadores de los Estados.
- b) Por que con la pérdida de la autonomía Municipal perdieron - también cualquier posibilidad económica para cumplir con sus funciones. (34)

ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCION DE CADIZ.

Antes de mencionar cuales fueron las principales atribuciones con

que contaba el Ayuntamiento, es importante señalar que el Municipio bajo esta Ley fundamental no gozó de autonomía, porque su Hacienda, materia fundamental de toda localidad, fue controlada directamente por la corona.

Las principales funciones otorgadas al Ayuntamiento fueron las siguientes:

- a) Vigilar la calidad de los comestibles, el agua, etc.
- b) Proporcionar la seguridad física de personas y bienes por conducto de la seguridad pública.
- c) Vigilar por el estricto cumplimiento de la Constitución, disposiciones legales, reglamento de policía y buen Gobierno, así como calificar multas a infractores del orden público.
- d) Cuidar de la educación en los centros de enseñanza, pagados - con fondos del común aunque en la localidad existan otras escuelas a cargo de la corona y las particulares. Estos fueron los antecedentes de nuestro artículo tercero Constitucional - en vigor, donde se establece la obligación de proporcionar la educación tanto a la federación, como al Estado y al Municipio.
- e) Administrar los caudales públicos.
- f) Recaudar y repartir las contribuciones, remitiendo los excedentes a la Tesorería.
- g) Promover la agricultura, industria y comercio.
- h) Elaborar los proyectos de las ordenanzas Municipales.
- i) En materia de salud, proveer la sanidad de la localidad, con auxilio de la policía.

- j) En justicia, colaborar como órgano jurisdiccional conciliador, y como auxiliar del Juez del partido.
- k) Supervisar al Jefe Político, a la diputación provisional y el manejo de las ventas públicas.
- l) Elaborar la estadística y los censos de nacimiento y matrimonio de la población.
- m) Cuidar de los montes, plantíos del común, obras públicas y de interés común, como lo eran caminos, calzadas, etc. (35)

Los grandes imperios han utilizado tradicionalmente a gentes de un País para dominarlo; pretextos políticos, religiosos o sociales han servido a los dominadores para tener simpatizantes en los países que dominaban o colonizaban en la antigüedad, se dió con menos frecuencia este hecho que modernamente.

Hoy día, se han modificado en muchos casos las circunstancias de la dominación para evitar en lo posible los brotes violentos que provocan el ancia de Independencia los Pueblos dominadores suelen poner el poder en manos de los nacionales de los países dominados y tolerar en los pueblos libertades y autonomías que permitan conservar sin violencias - las esencias de la dominación, principalmente en lo que se refiere a la explotación económica.

D) EPOCA DEL IMPERIO AL PORFIRIATO.

D.1. El Municipio en el Imperio.

D.2. La Constitución Federal de mil ochocientos cincuenta y siete.

D.3. La Ley Municipal Imperial.

D.4. El Municipio con Don Benito Juárez.

D.5. El Municipio bajo el Porfiriato.

EL MUNICIPIO EN EL IMPERIO

Bajo el imperio de Maximiliano, continuó en vigor el Régimen de perfecturas, a las que se añadió el título de Imperiales. El territorio del País, quedó dividido en departamentos. Los departamentos quedaban bajo la administración de los perfectos imperiales, que se auxiliaban por un consejo de Gobierno, teniendo funciones judiciales, administrativas y consultivas. Los departamentos se subdividían, en Distritos y cada distrito en Municipalidades. Los Distritos eran administrados por suprefectos, nombrados por los prefectos y con la aprobación imperial. En las Municipalidades, había de funcionar cada Ayuntamiento presidido por un Alcalde. En estas circunstancias, los Ayuntamientos, a pesar de ser de elección popular, sólo disfrutaban de facultades deliberativas, incluyendo la formulación de proyectos de arbitrios y ordenanzas. Al lograr el triunfo definitivo de la República sobre el Imperio, se presentó una etapa en la que las instituciones fueron tomando causas de normalidad. (36)

LA CONSTITUCION FEDERAL DE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de mil ochocientos cincuenta y siete, establece importantes aportaciones sobre el Gobierno de la federación, de los Estados y los Municipios. Aunque a estos últimos no los cita expresamente en su texto, podemos entrever valiosos cambios derivados de la forma de Gobierno tanto Federal como Estatal.

El artículo trigésimo-noveno, nos dice: "La soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, Todo poder público dimana del pueblo..." Esto significa que al reconocerlo al pueblo la soberanía Nacional, éste tiene la protesta de establecer la forma de Gobierno más adecuada a su parecer.

El artículo cuadragésimo, reconoce: "Es voluntad del pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación..." de donde afirmamos la libertad y soberanía del pueblo para arreglar su estructura y su forma de Gobierno.

Por lo adelantado de las proposiciones del Diputado Castillo Velasco en su "Proyecto de adiciones sobre las Municipalidades", los cuales desafortunadamente no fueron tomadas en consideración por la Ley fundamental destacamos tres puntos que consideramos de suma importancia:

- a) Si reconocemos libertad en la administración interior de los Estados como parte integrante de la federación, también debemos de reconocer la de las Municipalidades como parte de los Estados.
- b) Las Municipalidades de acuerdo a su consejo electoral podrán decretar las medidas convenientes, como votar y recaudar los impuestos necesarios para las obras que acuerde, siempre y - cuando no interfieran con la entidad federal u otra comunidad.

- c) Debemos garantizarles a todos los pueblos de la República-Municipios-terrenos suficientes para el uso común de sus vecinos.

Estas concepciones revelan la preocupación de algunos legisladores por la situación de los Ayuntamientos en cuanto a su forma de Gobierno, elementos de trabajo y autonomía. (37)

Al entrar en vigor, la Constitución política de mil ochocientos - cincuenta y siete precisó la organización del País en forma de República representativa, democrática y federal.

La deficiencia reformista se dejó notar al no considerar el régimen Municipal como precepto constitucional, ocupándose únicamente del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios. Sin embargo, en el seno del constituyente se quería presentar, como ya lo mencionamos un proyecto de adiciones sobre los Municipios el cual no fue incorporado. Esta situación dió forma a una autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el poder central, que con el tiempo fue creando un instrumento odioso del centralismo político.

El concepto federalista de libertad para los Estados para todo lo concerniente en su régimen interior fueron la explicación y la justificación del mutismo de la constitución de mil ochocientos cincuenta y siete sobre el Gobierno Municipal. (38)

LA LEY MUNICIPAL IMPERIAL

Maximiliano expidió una Ley Municipal cuyo cumplimiento se encargaba a los prefectos y alcaldes, donde establecía atribuciones muy limitadas para los Ayuntamientos, como:

- a) En salubridad, la limpieza de la Ciudad.
- b) En servicios públicos: la seguridad y el tránsito a través de la policía; el alumbrado; la vigilancia de pesos y medidas; el servicio contra incendios y ornato de la Ciudad.
- c) En obras públicas, la conservación de los edificios públicos y las obras de urbanismo.

EL MUNICIPIO CON DON BENITO JUAREZ

Como la constitución de mil ochocientos cincuenta y siete había ignorado al Municipio, el Gobierno del Presidente Don Benito Juárez, se ocupó de algunas Municipalidades, específicamente las de la Ciudad de México por ser el lugar de residencia de los poderes federales.

En principio, para cubrir sus fuertes gastos, les dejó el manejo de los bienes de la beneficencia pública. Poco después ante la insuficiencia de éstos, dictó leyes para una mayor dotación de los fondos Municipales quedando como propios: los productos de mercados aguas y licencias de obras; y como arbitrios: los impuestos de consumo de licor, pulque, fábricas de cerveza, panaderías, fondas, empeños, expendios tabacaleros, canales carruajes, ordeñas, diversiones públicas y juegos.

En mil ochocientos sesenta y siete, el Presidente Benito Juárez expidió un decreto para aumentar el fondo de las Municipalidades capitalinas, con un porcentaje de la contribución predial y con la del derecho de patente. (licencia que se otorga para el funcionamiento de establecimientos comerciales), permitiéndoles con esto contar con una mayor recaudación para la atención de sus obras y servicios públicos. (39)

Lamentablemente esto no fue la suerte de las Municipalidades del resto del País, las cuales quedaron al arbitrio de los Gobernadores, jefes políticos, prefectos y subprefectos, quienes con precaria visión se despreocuparon por fortalecer la base de la estructura nacional. -El Municipio-, para consolidar un verdadero soporte democrático en defensa de los intereses nacionales.

EL MUNICIPIO BAJO EL PORFIRIATO

La angustiada situación pecuniaria de las Municipalidades durante el régimen de Porfirio Díaz, donde la federación había acaparando la hegemonía económica sin dejarles el derecho de consumo, obligó a solucionar de dos maneras el problema del equilibrio presupuestal:

PRIMERO. Acrecentar los fondos Municipales.

SEGUNDO. Librarlos de las cargas o servicios

Consecuentemente, la federación aumentó el ingreso de los Ayuntamientos, mediante la creación de nuevos impuestos y el incremento de su

participación en las contribuciones directas recaudadas por la federación -como la del predial y la de patentes- y algunos se les concedieron subvenciones y a otros, se les eximió de algunos egresos, al retirarles ciertos ramos de servicios prestados por la federación.

La carencia de protección económica y jurídica de las Municipalidades, fue el origen y la causa de su miseria, a excepción de las de la Ciudad Capital, donde por residir los poderes federales y ser el centro de la vida nacional se les concedieron paulatinamente prerrogativas económicas al aumentar sus ingresos y disminuir sus gastos. Entre los ingresos encontramos; el impuesto sobre carros de transporte, pavimentos, en mil ochocientos ochenta y cinco el quince por ciento del impuesto en las corridas de toros en mil ochocientos ochenta y seis, la contribución de hornos para ladrillos y canales, en mil ochocientos ochenta y ocho la de abasto de agua para las casas y desague en mil ochocientos noventa y posteriormente una anualidad para el mantenimiento de la cárcel. En cuanto a la exención de gastos tenemos: La de cubrir los gastos del Distrito Federal, de la inspección general de policía y de la beneficencia pública.

El problema fundamental de las Municipalidades era -y es- la independencia económica y los funcionarios federales no lo ignoraban, pero si se las otorgaban, el progreso y la evolución de las localidades ya no dependería de ellos sino del esfuerzo y trabajo de éstas; por énde, para no solucionarles su problema, argumentaron la deficiente calidad y el alto costo de los servicios y obras públicas ejecutadas por los Ayunta-

mientos. Así surgieron como paleativo las juntas auxiliares, que pagadas por la federación, administraban y ejecutaban algún servicio u obra Municipal específico, como desague, saneamiento, alumbrado, edificios, monumentos y muchos más. Y aunque los consejales teóricamente tenían la facultad de vigilar a estas juntas, en la práctica ninguna autoridad ejercieron, por que éstas sólo obedecieron a quienes las contrataban y pagaba.

Con base en los argumentos citados, también se estableció el Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas en mil novecientos dos, para refaccionar a los Ayuntamientos en la ejecución de obras urgentes de necesidad colectiva, pero esta Institución poco ayudó a las municipalidades. (40)

Al triunfo de la República, después de la aventura imperialista, los Ayuntamientos normalizaron sus programas de obras obteniendo crédito no sólo del interior sino también del exterior. Con esto, las Ciudades comenzaron a transformarse, prosiguiendo el cambio de sus fisonomías que la reforma estableció al nacionalizar los bienes del clero y desamortizar los bienes de las corporaciones civiles. Las propiedades eclesiásticas, pasaron al servicio público. Los programas Municipales se extendieron, se construyeron edificios públicos, se abrieron modernas calles para el tránsito pero no se construían mercados, no se construían rastrojos, no se procuraba un mejor servicio público de los Municipios. Y lo peor es que el progreso no se entendía como una superación de las grandes necesidades que en aquella época prevalecían; nuestras Ciudades comenzaron a afrancesarse olvidando dar preferencia a las obras de ca-

rácter social y se ejecutaron obras de ornato que aún quedan como huella de la época Porfirista,

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Muñoz, Virgilio. Ruíz Massieu, Mario. Elementos Jurídico - Históricos del Municipio en México. Primera Edición, Cd. - Universitaria. Universidad Nacional Autónoma de México. -- año 1979. p13.
2. Hernández, Rosaura. La Vivienda Preshipánica en el Altiplano de México. Artes Gráficas Benzal. año, 1976 Madrid, España. p. 57.
3. Ibidem. p. 56
4. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, segunda edición. Editorial Porrúa, S.A., año 1968. México. p. 32.
5. Grupo Estudios. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. (IEPES) del Partido Revolucionario Institucional. Editores Asociados. México. año 1975. p. 4.
6. Ibidem. P. 5.
7. Clavijero, Francisco Javier. Historia Antigua de México. - citada por Moisés Ochoa C. op. cit. p. 45.
8. Muñoz, Virgilio. Ruiz Massieu, Mario. op. cit. p. 26
9. Idem. p. 27-29.
10. De la Garza, Sergio Francisco. El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno. México, año 1970. p. 78.
11. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. 212.
12. Ibid. p.p. 213, 214, 215.
13. Diaz del Castillo, Bernal. Historia de la Conquista de la Nueva España. Colección Sepan Cuantos. X Edición. Ed. Porrúa. año 1974. p.p. 62, 73.
14. Grupo de Estudio. IEPES. Op. cit. p. 7.

15. Institución de Derecho Civil Española.
Acreditaban la propiedad familiar de acuerdo a lo que establecía...
16. Ibidem. p.p. 106-108
17. Lira, Andrés. Historia de México. Tomo VI. Artículo "El Gobierno Virreinal". Ediciones Salvat. S. A. de C. V., año 1978. Méx. p.1208
18. Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p.p. 115, 129-130
19. Idem. p. p. 138-140
20. Ibidem. p. p. 141, 152, 166
21. Grupo de Estudios. IEPES. op. cit. p. 9
22. Lira, Andrés, op. cit. p. 1221
23. Grupo de Estudios, IEPES. op. cit. p. p. 8-9
24. Idem. p. p. 10-11
25. Enciclopedia Cultural. UTEHA. México. Editorial Hispano-Americana.
Tomo IX. p. 145.
26. Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p. 199
27. Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México, 1808-1975.
sexta edición. Editorial Porrúa. año 1975. p.p. 3-4,21
28. Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p. 226
29. Sentimientos de la Nación. Citada por Felipe Tena R. op. cit.
p.p. 29-31.
30. Acta Solemne de la Declaración de la América Septentional citada
por Felipe Tena R. op. cit. p. p. 31-32.
31. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.
Artículos 208 y 211. citado por Felipe Tena R. op. cit. p. 53.
32. Acta de Independencia Mexicana. citada por Felipe Tena R.,
op. cit. p. p. 122-123.

33. Elementos Constitucionales de Rayón. Artículo 5o. citado por Felipe Tena R. op. cit. p. 25.
34. Grupo de Estudios. IEPES, op. cit. p. 11
35. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 Artículos - 309 al 326. Citada por Felipe Tena R. op. cit. pp. 59,104.
36. Grupo de Estudios. IEPES. op. cit, p. 13
37. Constitución Política de la República Mexicana de 1857 Imprenta del Gobierno, en Palacio. 1883. México, pp. 23-38.
38. Grupo de Estudios. IEPES. op. cit. p. 12
39. Ochoa Campos, Moisés. op. cit. pp. 265-269-270.
40. Ibidem. p.p. 268,269,271.

CAPITULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION.

IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO COMO FACTOR SOCIAL EN EL MOVIMIENTO DE LA REVOLUCION MEXICANA.

A) PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL.

B) EL PLAN DE SAN LUIS.

C) EL PLAN DE AYALA.

D) EL PLAN DE SANTA ROSA.

E) EL PACTO DE LA EMPACADORA.

F) EL PLAN DE GUADALUPE.

G) LA LEY AGRARIA DE 1915.

H) PROYECTO DE CONSTITUCION POR VENUSTIANO CARRANZA.

I) EL MUNICIPIO EN EL SENO DEL CONGRESO CONSTITUYENTE.

La lucha en contra de la dictadura fué el principio de la revolución, teniendo como meta alcanzar los postulados de justicia social, imposibles de realizarse si no era por medio de la nueva organización política. Para lograrlo suponía una conquista inmediata y elemental: Extender el ejercicio democrático y su pleno real disfrute por el pueblo, el derecho de elegir sus propias autoridades Municipales y no sufrir "Invasiones" de la autoridad central en asuntos eminentemente exclusivos de la esfera local. Es decir la Revolución postuló la abolición de las jefaturas políticas y la libertad Municipal, como requisitos mínimos para alcanzar un régimen basado en la soberanía del pueblo y descentralización del poder.

Como en todas las Revoluciones, existen ciertos procesos que son indispensables y la revolución mexicana no podía ser la excepción, y ésta propiamente comenzó cuando en mil novecientos, el Ingeniero Camilo Arriaga incitaba a la iniciación de grupos liberales y una vez organizados el día 24 de enero de mil novecientos dos, celebró en la Ciudad de San Luis Potosí una asamblea para la Constitución formal de un partido liberal, una de sus principales inquietudes era la autonomía de las Municipalidades, motivo por el cual expuso entre sus preocupaciones medulares la lucha por la libertad Municipal.

El mérito del Plan del Zapote pronunciado en Mochitlán, Guerrero, el 21 de abril de 1901, fué el de ser el primer levantamiento en contra del Porfirismo y en defensa de las Municipalidades.

En los siguientes años, los liberales fueron perseguidos y asesi-

nados por el régimen dictatorial de Porfirio Díaz por este motivo, instalados en los Estados Unidos de Norteamérica, lanzaron desde la Ciudad de Saint Louis Missouri, su "Programa y manifiesto del partido liberal Mexicano" el primero de julio de mil novecientos seis, que junto con la labor de proselitismo de la casa del obrero mundial, en donde se impartían los principios fundamentales de la sociedad, sirvieron de antecedente ideológico para los movimientos sociales de Cananea en 1906 y - Río Blanco en 1907, precedentes importantes de la Revolución Mexicana.

La situación de intranquilidad Nacional, donde las huelgas y las manifestaciones de inconformidad se hicieron frecuentes. (1)

El partido de oposición más fuerte fué el antirreleccionista, con el lema de "Libertad de Sufragio y no Reelección", presidido por Francisco Indalecio Madero como candidato a la Presidencia, quien en vísperas de las elecciones fué encarcelado en San Luis Potosí, para que Porfirio Díaz pudiera reelegirse. Pero Madero logró escapar y proclamó - el Plan de San Luis Potosí desde la Ciudad de San Antonio Texas, con fecha 5 de octubre de 1910 en donde desconoció las elecciones y los poderes Constituidos e incitó a un levantamiento Nacional armado, el 20 de noviembre del mismo año. (2)

La revolución encabezada por Madero en Chihuahua, fué secundada en todo el País, principalmente por Francisco Villa y Pascual Orozco en el norte, Luis Moya en Durango y Emiliano Zapata en el sur, quien - proclamó un plan Zapatista el 18 de marzo de 1911, el cual fué aceptado

por los Estados de Puebla, Campeche, Tlaxcala, Michoacán, y Guerrero, - en donde promulgó en materia Municipal, la reorganización de los Ayuntamientos. Al triunfo del movimiento se celebraron elecciones y Francisco I. Madero resultó electo Presidente Constitucional, tomando posesión el 6 de noviembre de 1911. Posteriormente uno de los importantes levantamientos fué el de Emiliano Zapata con el plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, en donde desconocía a Madero como jefe de la Revolución y Presidente de México, entre otras cosas por el incumplimiento a las promesas del reparto de tierras a los campesinos; y en materia Municipal, por haber dejado aún en funciones a Gobernantes del Régimen de Porfirio Díaz. (3)

El Presidente Venustiano Carranza cuando presenta el proyecto de reformas ante el constituyente, se refiere a las condiciones prevalecientes en el Municipio diciendo: El Municipio independiente, que es - sin duda una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del Gobierno libre, conquista, que no sólo dará la libertad política Municipal, sino también le dará la independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario - han demostrado los Gobernadores. La pureza doctrinal que representa el Municipio libre es y ha de ser motivo de esfuerzos para contrarrestar a los factores negativos que concurren a su disminuído funcionamiento pues esto, como en otras materias de educación ha de mejorar lo que la realidad pretende rebajar o destruir".

A) PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL.

Lema: "REFORMA, LIBERTAD Y JUSTICIA"

(Presidente Ricardo Flores Magón).

Este manifiesto circuló por todo el País; despertó al pueblo y avivó a los inconformes contra régimen aristócrata del Porfirismo. Toca el tema del Municipio en sus puntos generales, declarando: La supresión de los jefes políticos; la restitución a los yanquis, mayas, tribus y comunidades, de los terrenos despojados, así como la dotación de tierras ociosas; la reorganización de los Municipios suprimidos y el robustecimiento del poder Municipal. (4)

B) EL PLAN DE SAN LUIS.

En el tercer párrafo empieza diciendo: Tanto el poder legislativo como el poder judicial, están completamente supeditados al ejecutivo, la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del Ciudadano sólo existen escritos en nuestra carta magna, pero de hecho en México puede decirse que reina constantemente la Ley Municipal; la justicia en vez de impartir su protección al débil, sólo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte, - los jueces en vez de ser representantes de la justicia son agentes del - ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; 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 manera designan e imponen de igual manera a las autoridades Municipales.

En su punto cuarto, es de suma importancia ya que manifiesta: "Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara Ley suprema de la República, el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas Constitucionales respectivas. (San Luis Potosí, cot. 5, 1910), Francisco I. Madero.

C) EL PLAN DE AYALA.

El presente plan lo podemos calificar fundamentalmente de agrarista, por haber sido su principal interés la situación que se vivía en los poblados rurales que constituían las municipalidades.

En su artículo primero, acusa al Presidente Madero de haber apoyado a "...la mayoría de los poderes Gubernativos y elementos corrompidos de opresión del Gobierno dictatorial de Porfirio Díaz, que no son ni pueden ser en manera alguna y legítima representación de la soberanía Nacional.. Por ser acérrimos adversarios nuestros -se refiere al pueblo y a los revolucionarios-..." Es decir se desconocía a las autoridades Municipales heredadas del Porfirismo y ratificadas por Madero. (5)

El artículo sexto, reivindica a los pueblos y Ciudadanos de los terrenos, montes y aguas usurpados por los hacendados, mediante la exhibición de los títulos de propiedad correspondiente.

El artículo décimo tercero, ordena que entre los jefes revolucionarios

rios de cada Estado, en junta designarán a un gobernador provisional del estado, quien convocará a las elecciones para la debida organización de los poderes públicos estatales y municipales.

D) EL PLAN DE SANTA ROSA

(Braulio Hernández)

El día 2 de febrero de 1912, a las 10.00 Hrs. p.m., en el ángulo suroeste del panteón de Santa Rosa, en los suburbios de la capital del Estado de Chihuahua, nos comprometemos a realizar, por medio de las armas el triunfo definitivo del Plan de San Luis Potosí, traicionando por el "Maderismo Científico", adicionando a dicho plan los Artículos: CUARTO. La ley electoral penará a prisión y multa a los Ayuntamientos que no reportan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los Ciudadanos que con artimañas burlen el voto. (6)

E) PACTO DE LA EMPACADORA

(Plan Orozquista)

El pacto de la empacadora, demuestra su preocupación por las localidades cuando nos dice en su Artículo vigésimo octavo: "La revolución hará efectiva la independecia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos". Y agrega su Artículo vigésimo noveno: "Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales". (7)

F) EL PLAN DE GUADALUPE.

Levantado en armas para restablecer el orden constitucional, Venustiano Carranza proclamó el Plan de Guadalupe, en la Ciudad de Coahuila el 26 de marzo de 1913, donde formalmente desconocía los poderes federales - y a los gobernadores que no lo hicieren y se nombraba el propio Gobernador primer jefe del ejército Constitucionalista, quien se encargaría interinamente del poder ejecutivo hasta la celebración de elecciones federales, a las cuales seguirán las locales.

La revolución Constitucionalista de móviles exclusivamente políticos, empezó a nutrirse en su recorrido y a través de los diferentes planes de multitud de peticiones sociales, para convertirse al poco tiempo en una revolución social.

Esta invocó dentro de sus exigencias Municipales:

El derecho del Ciudadano a elegir sus propias autoridades; la abolición de las jefaturas políticas; y en general, todo aquello contrario a la libertad Municipal. Por esto cuando Venustiano Carranza pronunció en la Ciudad de Hermosillo su discurso del 23 de septiembre de 1913, anunció - que terminada la lucha armada se iniciaría la Social, afianzada por una - nueva Constitución.

El primer jefe del ejército Constitucionalista estableció su gobier

no en Veracruz, donde se dedicó a legislar sobre los asuntos sociales. - Así, la materia Municipal fue abordada por el decreto de "Adiciones del Plan de Guadalupe" del 12 de diciembre de 1914, y por otras leyes que emanaron de estas mismas adiciones, como:

- a) La ley orgánica del Artículo ciento nueve de la constitución de la República la cual consagró el Municipio libre, el 25 de diciembre de 1914.
- b) La ley agraria del 6 de enero de 1915.
- c) La ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- d) La ley que faculta a los Ayuntamientos a expropiar terrenos para establecer escuelas, mercados y cementerios.
- e) La ley sobre organización Municipal en el Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California.
- f) La ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República para la instalación de escuelas, cementerios, mercados y otros.
- g) La ley para elecciones en los Ayuntamientos del Distrito Federal de 5 de agosto de 1916.
- h) La ley de restitución de caudales y bienes de los Ayuntamientos del Distrito Federal de 4 de septiembre de 1916. (8)

G) LEY AGRARIA DE 1915.

Este decreto, robustece al Municipio fundamentalmente al agrícola,

debido a las causas descritas en su exposición de motivos, entre los cuales destacan la situación de malestar y descontento de las poblaciones rurales del País tomando en cuenta la cantidad de despojos e injusticias por parte de las autoridades a través de sus concesiones o ventas fraudulentas, ejecutadas sobre los terrenos y aguas mancomunadas de las Municipalidades, otorgadas para el disfrute de la población desde el Gobierno Colonial.

Esta ley en su fracción primera mencionó sobre: "La nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías o comunidad por cualquier autoridad local, restituyéndoles de esta forma los elementos económicos para su subsistencia". El artículo tercero manifiesta para los pueblos que carezcan de ejidos, la posibilidad de obtener terreno suficiente conforme a las necesidades de su población; expropiándose por cuenta del Gobierno Federal, los terrenos inmediatamente colindantes con los pueblos interesados. (9)

H) PROYECTO DE CONSTITUCION POR VENUSTIANO CARRANZA.

Carranza después de haber cumplido su primer objetivo: El de acabar con la usurpación de Victoriano Huerta y que culminó con el "Plan de Guadalupe", reunió posteriormente en el local de la Cámara de Diputados, a una convención de generales el 3 de octubre de 1914, declarando en la misma, "Todos ustedes, los jefes del ejército Constitucionalista discutirán el programa político del Gobierno provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por los que tan esforzadamente hemos lu-

chado... igualmente durante la campaña convinieron conmigo en que en esta convención se consideraban 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, las que enseguida expresó: "El asesoramiento de libertad Municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas... Que los Municipios por causa de utilidad pública expropian en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casas de justicia..."

Con tales declaraciones, Carranza cumplía el ofrecimiento formulado en el transcurso de la lucha por la legalidad; su concepción ideológica del Municipio, sitúa a éste como la primera expresión política de la libertad individual, y que la base de nuestras instituciones sociales, es la libertad Municipal.

Comenta el Licenciado Florencio Barrera Fuentes, en su tesis "Historia y destino del Municipio en México" (1950), El Decreto de Carranza: "Satisfacía las necesidades del momento y sustituía transitoriamente la falta de una legislación Municipal, pero fundamentalmente, enunció por primera vez un principio revolucionario, el Municipio libre, que se debate todavía en nuestro tiempo..."

Carranza con tan elevados conceptos de la descentralización y distribución del poder, con la concepción de que la libertad, para que exista debe ser ejercitada por el pueblo, que la comunidad en su crecimiento aparece también el conjunto de necesidades sociales y que es precisamente este conjunto de necesidades las que motivan a una sociedad a organizarse y del seno de éste surge el Municipio.(10)

Posteriormente, Venustiano Carranza expidió en Veracruz el decreto número ocho, relativo a la libertad Municipal (26 de diciembre de 1914), decreto que constituye un verdadero antecedente preciso del Artículo 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los Municipios, la base de nuestra organización política, el decreto expedido dice textualmente:

"Artículo único, Se reforma el artículo 109 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1957 en los siguientes términos:

"Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su decisión territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado".

"El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente".

"Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni du
rar en su cargo más de cuatro años".

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83 -referentes a la no reelección del Pre
sidente de la República".

"El número de los representantes en las legislaturas de los esta-
dos será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso,
el número de representantes de una legis[atura local, no podrá ser me-
nos de siete diputados propietarios".

"En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado pro
pietario y un suplente".

"Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciuda-
dano Mexicano por nacimiento".

Con esto, Carranza había despejado el camino: Convocar en su opor
tunidad a un nuevo congreso constituyente. (11)

I) EL MUNICIPIO EN EL SENO DEL CONGRESO CONSTITUYENTE.

Sobre este tema y a pesar del breve tiempo dispuesto por la asamblea
soberana para discutir las cuestiones sociales, la Municipal fué una de -
las mayormente debatidas. Los días veinticuatro, veinticinco, treinta y

treinta y uno de enero de 1917, se realizaron veintiocho intervenciones - en las cuales tomaron parte los siguientes legisladores: (12)

Heriberto Jara, cuatro quien junto con Hilario Medina que tuvo tres intervenciones, fueron los más interesados defensores del Municipio; Esteban Baca Calderón, cuatro; José Alvarez, tres; Rodríguez González dos; los demás sólo participaron una ocasión como: De la Barrera, Rafael Martínez, Reynoso, Cayetano Andrade, Manuel Cepeda, Céspedes, Fernando Lizardi, Félix F. Palavicini; Cándido Avilés, Alberto M. González, Chapa, Gerzayn Ugarte. Del proyecto de Constitución de Carranza, la comisión de constitución agregó una segunda fracción sobre la cuestión económica que levantó fuentes polémicas. El texto de la misma decía:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio, los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes del Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establece la ley". (13).

En virtud de la madurez política del pensamiento Municipal del - Constituyente de 1917, los debates legislativos más importantes, versaron sobre tres puntos importantes: Primero; si debía establecerse una recaudación general ejercitada por el Municipio, o por particulares diferentes

por la federación, el Estado y el Municipio; Segundo: como parte del - primero, si se aceptaba por una recaudación general ¿De ella el Municipio podía aportar lo suficiente para sus necesidades y aportar el excedente - para los gastos de la Federación y el Estado? o ¿sería la legislatura local quien distribuiría los montos?; y Tercero: ¿Quién debía derimir los conflictos Municipales?, la Suprema Corte de la Unión, el Congreso Local o Tribunal Superior de Justicia del Estado.

De los legisladores constituyentes que participaron, mencionaremos algunas de las posturas más importantes: Hilario Medina, manifestó al referirse a las legislaturas locales que era partidario de que éstas se constituyeran con representantes Municipales con autoridad suficiente pa ra discutir sus derechos y atribuciones. Sólo así los poderes legisla- tivos dejarían de ser el instrumento de unos cuantos poderosos para con- vertirse en la representación genuina de los Ayuntamientos. (14)

Heriberto Jara, condicionó la Libertad Política a la Libertad Eco- nómica, por ello los Municipios deben de tener facultades absolutas para disponer de sus rentas. Son los Estados y los Municipios, quienes tienen los mayores derechos para aplicar sus contribuciones para resolver sus - propios problemas. La federación, por la lejanía, al tratar de resolver los problemas de un Municipio utilizaría informadores de los que no sabrá el grado de veracidad de los mismos. Los Estados tampoco deberán dispo- ner de las rentas Municipales, por que cuando un Estado no quiera dar li- bertad a sus Municipios, restringirá a las legislaturas locales o ejecu-

tará determinadas medidas, de donde los Ayuntamientos recibirán escasa ayuda -y agregó- ¿Quiénes sino los Municipios serán los mayormente interesados en fomentar el desarrollo y el progreso de sus comunidades? (15) (16).

José Alvarez, sostuvo como única forma para construir el verdadero Municipio Libre, la libertad absoluta de los Municipios para recaudar - los impuestos, formar su presupuesto de ingresos y egresos; manejar su Hacienda Municipal, y después de cubrir sus gastos y atender sus necesidades, contribuir para los gastos del Estado. (17)

Rafael Martínez de Escobar, expresó la necesidad de un verdadero poder Municipal, donde lo económico era lo fundamental, por lo cual el - Municipio debía ser completamente libre. El legislador tampoco se mostró partidario de que el cobro total de los ingresos -Federales, Estatales y Municipales- lo ejecutara el Ayuntamiento, por que la vigilancia tanto Federal como Estatal anularía de hecho toda libertad Municipal.

En cuanto a la solución de los conflictos hacendarios entre el Estado y el Municipio, desechó la ingerencia de la Suprema Corte de Justicia, por que ésto, sería centralizar el control judicial y aceptar la - incapacidad de los propios afectados a dirimir sus controversias, las cuales debían ser resueltas por la legislatura local o el Tribunal Superior del Estado. (18)

Felix F. Palavicini, asevera que la idea del Municipio libre es la

libertad económica, por que no puede haber autonomía donde no hay elementos suficientes para subsistir. Esta es la razón de los Ayuntamientos, por eso al expedir la ley Municipal, los territorios de las localidades deben dividirse adecuadamente en Municipios, donde gocen de recursos suficientes para su manutención. (19)

Manuel Cepeda Medrano, ahondó también sobre las cuestiones económicas, como base fundamental de la Independencia, progreso y seguridad de la entidad y de las libertades políticas y sociales del Municipio. (20).

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Blanquel, Eduardo. Historia de México, Tomo X. Artículo: Una Sociedad se Agita. Salvat Mexicana de Ediciones, S. A. de C.V., año 1978, México. pp. 2350-2351.
2. Partido Revolucionario Institucional. La Revolución Mexicana, El Municipio Libre. Comisión Nacional Editorial. PRI. México, P. 3-4.
3. Idem. pp. 4-5
4. Programa del Partido Liberal Mexicano. citado por Felipe Tena R., op. cit. pp. 728-732.
5. Plan de Ayala. Citado por Felipe Tena R. op. cit. pp. 740-743
6. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. pp. 314-315.
7. Idem. p. 315.
8. Partido Revolucionario Institucional. op. cit. pp. 5-7.
9. Ley Agraria de 1915, citada por Felipe Tena R. Leyes fundamentales de México 1808-1975, sexta edición Editorial Porrúa, S.A., año 1975. México pp. 1003-1006.
10. Grupo de Estudios IEPES, op. cit. p. 17.
11. Ibidem. p. 18
12. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. pp. 326-342
13. Partido Revolucionario Institucional. op. cit. p. 39
14. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. pp. 330-331, 333-335.
15. Partido Revolucionario Institucional, op. cit. pp. 17-20.
16. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. pp. 336-339.

17. Ibid. pp. 326-328
18. Idem. pp. 323-325
19. Partido Revolucionario Institucional, op. cit. pp. 27-37.
20. Ibidem, pp. 21-26.

CAPITULO TERCERO

EL MUNICIPIO Y SU REGIMEN CONSTITUCIONAL.

BASES JURIDICAS.

- A) EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*
- B) REFORMAS AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*
- C) EL MUNICIPIO CONTEMPLADO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.*
- D) LEY ORGANICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.*
- E) LEGISLACION MUNICIPAL. BANDO MUNICIPAL.*

A) EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.

Sabemos que las disposiciones Municipales se encuentran establecidas en el Artículo 115 Constitucional, pero no solamente se concreta a lo que manifiesta dicho Artículo, sino que en la Carta Magna, existen muchas - otras disposiciones Municipales. En este capítulo habremos de citar algunas de ellas, para tener un conocimiento más amplio de lo legislado sobre nuestro tema.

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

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

Los presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades Municipales, y

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

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

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

"La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales, será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

"Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o en

cargados del despacho.

"Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El Gobernador sustituto Constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del Constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.
- b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

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

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llega a ochocientos mil habitantes, y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre

que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputa
dos propietarios no podrán ser electos para el perío-
do inmediato con el carácter de suplentes.

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada
una de las entidades federativas se introducirá el -
sistema de diputados de minoría en la elección de las
legislaturas locales y el principio de representación
proporcional en la elección de los Ayuntamientos de -
los Municipios cuya población sea de trescientos mil
o más habitantes.

IV. Los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus compe-
tencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones
administrativas que sean necesarias para cumplir con los
fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de
esta Constitución en lo que se refiere a los centros ur-
banos y de acuerdo con la Ley federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios
Municipales de dos o más entidades federativas formen o
tiendan a formar una continuidad geográfica. La federa-
ción, las entidades federativas y los Municipios respec-
tivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y re-
gularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de
dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

(1)

- B) Artículo 30. La educación que imparta el Estado -Federación, Estados y Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y a la conciencia de solidaridad internacional, en la Independencia y en la justicia. (2)
- C) Artículo 27, Fracc. VI. Los Municipios de toda la República tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos...(3)
- D) Artículo 31, Fracc. IV. Son obligaciones de los Mexicanos: Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipios en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". (4)
- E) Artículo 36, Fracc. I. Son obligaciones del Ciudadano de la República:
Inscribirse en el catastro de la Municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista. Desempeñar los cargos concejales del Municipio donde resida... (5)
- F) Artículo 41. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones... Municipales. (6)
- G) Artículo 73. El congreso tiene facultad:

Fracc. "XXV... Para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los Estados y los - Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República..."

Fracc. "XXIX... Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por - concepto del impuesto sobre energía eléctrica... (7)

- H) Artículo 123. "A", Fracc. XII. El Municipio deberá intervenir de acuerdo a su competencia, en el establecimiento de - escuelas, enfermerías, y demás servicios de la comunidad, - que en cumplimiento a sus obligaciones, establezca toda empresa por disposición de la carta magna y las leyes reglamentarias respectivas. La Municipalidad también participará, cuando las empresas con centros de trabajo cuya población - exceda los doscientos habitantes, tenga obligación de reservar una superficie no menor de cinco mil metros cuadrados, destinados al establecimiento de mercados públicos, centros recreativos e instalación de edificios para los servicios públicos Municipales. (8)

B) REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Por su valioso contenido socio político el Artículo 115 Constitucio

nal no había de permanecer inmutable, así es que desde su promulgación, el referido Artículo ha sufrido siete reformas:

La primera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, y que se refiere a la reducción del número de diputados de las legislaturas locales, al reformar el párrafo sexto de la fracción tercera, para quedar:

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados se rá 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 aquellas cu ya población exceda de este número y no llega a ochocientos mil ha bitantes; y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra". (9)

La segunda, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, ésta se refiere a la modificación de la fracción pri mera y tercera de dicho artículo, al regular las elecciones de alcaldes, regidores y síndicos y la reelección de gobernadores y diputados locales, para quedar:

"Artículo 115. I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad in termedia entre éste y el Gobierno del Estado.

"Los presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamien tos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser ree-

lectos para el período inmediato. Las personas que por elección in directa o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desem peñen las funciones propias de esos cargos cualquiera que sea la de nominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

"El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.

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

"La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo

podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

"Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador substituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales - del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

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

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todos casos, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llega a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llega a ochocientos mil habitantes y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán

ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato - con el carácter de suplentes. (10)

La tercera reforma, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero de 1943, en la cual se amplió a seis años el período de administración de los gobernadores, al modificar el párrafo tercero de la fracción tercera:

"Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años". (11)

La cuarta fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de febrero de 1947, otorgó ampliamente el derecho de voto a las mujeres al agregar:

"En las elecciones Municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar, y ser votadas". (12)

La quinta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, derogó el párrafo agregando en la forma anterior, en virtud de que el artículo 34 Constitucional le otorgó la ciudadanía a las mujeres. (13)

La sexta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1976, adiciona las fracciones cuarta y quinta del precepto en estudio para regular los asentamientos humanos; acompletándose con las agregaciones al párrafo tercero del artículo 27 Constitucional -rubricadas el mismo día- y con la ley general de asentamientos humanos publicada el 26 de mayo del mismo año. Las adiciones en su texto dicen:

- IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas - que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia". En esta última frase, se refiere a la ley general de asentamientos humanos.
- V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios Municipales de dos o más Entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las Entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia. (14)

La séptima y última reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, adiciona a la fracción tercera, el aspecto de los Diputados por minoría en los Ayuntamientos con más de trescientos mil habitantes; para quedar en la forma siguiente:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y en el principio de representación proporcional en las elecciones de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes. (15)

C) EL MUNICIPIO CONTEMPLADO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO.

Las constituciones de las entidades federativas del País, se ocupan cada una en lo particular, de reglamentar el Régimen Municipal, tanto en su situación legal, como en sus facultades administrativas, algunas de estas constituciones contienen disposiciones que atentan o sencillamente - obstruccionan la libertad del Municipio; otras hacen una interpretación - correcta del espíritu que el constituyente de 1917 planteó al hablar de libertad, como una autonomía de la organización municipal frente al poder - central del Estado y la federación, pero además, todas las constituciones políticas de los Estados, hacen referencia a las leyes que precisan la organización y el funcionamiento mínimo que a los Ayuntamientos deben contemplar en el desarrollo de la vida Municipal; estas leyes reciben diversos nombres: Leyes orgánicas Municipales, Ley del Municipio, Ley Orgánica del Municipio Libre, etc.

En el presente inciso mencionaremos algunos artículos importantes, que se refieren al Municipio, tomando como base el texto constitucional del Estado de México.

- Artículo 7o. De conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, el Estado adopta el sistema de Gobierno republicano representativo y popular reconociendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa - el Municipio libre.
- Artículo 8o. Una ley orgánica determinará el número de Municipios a que se refiere el artículo anterior así como su división interior.
- Artículo 11. Los poderes públicos del Estado se consideran como superiores jerárquicos de los cuerpos Municipales y tendrán sobre estos las facultades de organización y regulación de funcionamiento que no impidan ni limiten los derechos que les concede el artículo 115 de la Constitución Federal. (16)
- Artículo 15. El Municipio que es la base de la organización política del Estado tiene personalidad jurídica y es capaz por lo tanto de derechos y obligaciones de acuerdo con la fracción III del artículo 115 de la constitución Federal.
- Artículo 16. Conforme a lo dispuesto en el artículo anterior corresponderán a los Municipios como personas morales los de

rechos que se desprenden del segundo inciso de la Fracción VI del párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Federal y todos los demás que de esos mismos derechos se deriven.

Artículo 17. El Estado asume la representación jurídica del Municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo Estado. (17)

Artículo 61. En la discusión de los proyectos de presupuestos de Ingresos Municipales como en toda iniciativa de Ley tendrá el Ejecutivo la intervención que le asigna la presente Constitución. (18)

LIBRO TERCERO
DE LA ORGANIZACION POLITICA.

TITULO UNICO
DE LA ADMINISTRACION INTERIOR DE LOS MUNICIPIOS.

CAPITULO PRIMERO
DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA DE LOS MUNICIPIOS.

Artículo 133. La administración pública interior de los Municipios se ejercerá por los Ayuntamientos los Presidentes Municipales los Jueces Menores Municipales y Jueces Populares.

Artículo 134. En ningún caso podrán desempeñar los Ayuntamientos co-

mo cuerpos colectivos las funciones del Presidente Municipal ni éste por sí solo las de los Ayuntamientos ni el Ayuntamiento o el Presidente Municipal funciones judiciales.

CAPITULO SEGUNDO
DE LOS AYUNTAMIENTOS

SECCION PRIMERA
DE LA CONSTITUCION DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Artículo 135. Los Ayuntamientos serán asamblea deliberante y como Cuerpos Colegiados tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de éste corresponderá exclusivamente a los Presidentes Municipales serán integrados por elección popular directa, debiendo durar en funciones tres años y no pudiendo ser electos para el período inmediato siguiente ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan funcionado.

Artículo 136. Los Ayuntamientos se compondrán de: Un jefe de Asamblea que se denominará Presidente Municipal y de varios miembros llamados Síndicos y Regidores cuyo número total será siempre impar y se determinará en razón directa de la importancia del Municipio que representen en la forma que lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Artículo 137. Cuando el número de miembros de un Ayuntamiento sea -

menor de nueve formará parte de él un Síndico Procurador; y cuando conste de nueve o más serán dos los Síndicos que se elijan.

Artículo 138. Los miembros de un Ayuntamiento serán designados en una sola elección distinguiéndose los Regidores, lo mismo que los Síndicos cuando éstos sean dos por el orden numérico en que fueron electos.

La Ley Electoral respectiva determinará el Organismo que debe conocer y resolver en última instancia de la elección a que se refiere este artículo.

Artículo 139. Por cada miembro del Ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente.

Artículo 140. Para ser miembro de un Ayuntamiento será indispensable ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva en el Municipio para el que fuere electo no menor en dos años antes de la fecha de la elección.

Artículo 141. No podrán ser miembros de los Ayuntamientos:

I. Los militares en ejercicio, los empleados públicos del Estado, los individuos que formen parte de la policía o de las fuerzas de Seguridad Pública del Estado, los Tesoreros y los Secretarios de las corpo-

raciones Municipales que no se separen de sus cargos noventa días antes de la elección;

II. Los empleados públicos dependientes de la Federación;

III. Los miembros de cualquier culto.

SECCION SEGUNDA
DE LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

Artículo 142. Los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: Las de legislación para el régimen gobierno y administración del Municipio y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

Artículo 143. Los Ayuntamientos dictarán todas las normas que requieren el régimen el Gobierno y Administración del Municipio con las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros Ordenamientos.

Artículo 144. Los Ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspección cuidarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales nombrando al efecto las comisiones necesarias integradas por los miembros que las constituyan.

Asímismo enviarán al Ejecutivo del Estado antes del 10 de octubre de la iniciativa de la Ley de Ingresos del Municipio que regirá en el año fiscal inmediato y representarán el presupuesto de egresos correspondiente.

Artículo 145. El Presidente Municipal promulgará y dará publicidad al Banco Municipal y demás normas de carácter general expedidas por el Ayuntamiento.

Artículo 146. Si el presupuesto de Ingresos aprobado por la Legislatura exigiera que el Ayuntamiento modifique o reforme el presupuesto de Egresos el Ayuntamiento, abrirá un período legislativo extraordinario que no excederá de diez días útiles y que tendrán como único objeto concordar el presupuesto de Egresos con el de ingresos, haciéndose inmediatamente después por el Presidente Municipal la promulgación del Presupuesto de Egresos aprobado definitivamente.

Artículo 147. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezca su Ley de ingresos que oportunamente expedirá la legislatura del Estado y en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades.

Artículo 148. Todas las disposiciones que dicte el Ayuntamiento en su período de Inspección, tendrán el carácter de acuerdos aplicables a los casos que los motiven.

Artículo 149. Los Ayuntamientos como cuerpos colectivos no tendrán ejercicio de jurisdicción ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso estarán los Regidores. Todas las disposiciones de los Ayuntamientos serán ejecutadas por los Presidentes Municipales.

Artículo 150. Los Síndicos Procuradores serán mandatarios de los Ayuntamientos y desempeñarán las funciones que les sean conferidas por los Ayuntamientos a que pertenezcan y las que les asignen las Leyes.

Artículo 151. Para que el Ayuntamiento pueda celebrar sesiones será indispensable la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Estas se celebrarán una vez por semana cuando menos y serán presididas por el Presidente Municipal. A falta del Presidente Municipal presidirá la sesión el Regidor Primero o el presente que le siga en número de orden.

Artículo 152. Los Ayuntamientos resolverán los asuntos de su incumbencia por la mayoría de votos de sus miembros presentes.

Artículo 153. El cargo de miembro del Ayuntamiento y de Juez Menor

Municipal no es renunciable sino por causa grave que califique el Ayuntamiento ante el que se presentará - la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros y de las de los Jueces Menores Municipales.

Artículo 154. Los Ayuntamientos carecen de facultades para:

- I. Evitar en cualquier forma la entrada o salida de - mercancías o productos de cualquier clase.
- II. Gravar la entrada de los mismos o el paso por el te rritorio de su jurisdicción.
- III. Imponer contribuciones que no estén especificadas en su respectiva Ley de Ingresos.
- IV. Conceder licencias para juegos de azar.

SECCION TERCERA DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

Artículo 155. Para el despacho de los asuntos municipales cada Ayuntamiento designará un Secretario y las atribuciones de éste serán las siguientes:

- I. Asistir a los cabildos para dar informe y levantar las actas correspondientes autorizándolas con su firma en unión de las de los Ediles asistentes.

SECCION SEXTA.

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

Artículo 163. Los Presidentes Municipales y Jueces Menores son responsables por los delitos y faltas oficiales - que cometan durante el tiempo de su encargo.

Artículo 164. Para proceder contra cualquiera de estos funcionarios cuando se trate de delitos o faltas oficiales será preciso la previa declaración de haber lugar a formación de causa que hará el Tribunal Superior de Justicia.

Artículo 165. Los Síndicos de los Ayuntamientos y los Regidores serán juzgados por los delitos y faltas oficiales en que incurran durante el ejercicio de sus funciones por el Ayuntamiento respectivo como jurado de hecho y por el Juez de Primera Instancia del - Distrito Judicial a que corresponda dicho Ayuntamiento como Juez de Derecho para el sólo efecto - de aplicar la pena respectiva; pero en los delitos del orden Común que dichos funcionarios cometieron no gozarán de ningún fuero, pudiendo en - consecuencia, proceder contra ellos la Autoridad Judicial respectiva cuando haya méritos para ello.

Artículo 166. En Juicios del orden puramente Civil, ningún funcionario Municipal gozará de fuero. (19).

D) LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

Dentro del criterio estricto de legislación Municipal, podemos dividirla en Externa y en Legislación Municipal Interna.

En Principio, la Legislación Externa es aquélla que es elabo-

rada fuera de la jurisdicción municipal y la segunda es la que nos nace dentro de ésta.

La legislación municipal externa la expide el congreso del Estado y está constituida únicamente por leyes. La legislación municipal interna, por el criterio de que las municipalidades no deben dictar normas de observancia general y sólo pueden actuar dentro de las facultades expresamente conferidas por la ley, toman el nombre de Bandos, reglamentos, ordenanzas, decretos y acuerdos, expedidos por el Ayuntamiento, asamblea Municipal o Presidente Municipal.

La Ley Orgánica Municipal la cual en forma casi absoluta, organiza la estructura y el funcionamiento de los Municipios en cada uno de los Estados, pero una situación muy importante representa el criterio de cada legislatura estatal en la elaboración de éstas, ya que ha provocado discrepancias en lo relativo a los elementos constitutivos del Municipio, a su régimen gubernamental, competencias, colaboración con los otros niveles de gobiernos, etc.

D) LEY ORGANICA MUNICIPAL.

TITULO PRIMERO

ESTRUCTURA MUNICIPAL

CAPITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o. El Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia

en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2o. Los Municipios del Estado organizarán y regularán su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley y en lo interno se regirán por sus Propios Bandos Municipales, los cuales tomarán como base de su formación las Constituciones Federal y Estatal. Tendrán para el logro de sus fines todas las competencias que no estén expresamente atribuidas por las leyes a la Federación o al Estado. (20)

CAPITULO SEGUNDO. DESARROLLO MUNICIPAL

Artículo 7o. Los Municipios para el cumplimiento de sus fines y aprovechamiento de sus recursos, formularán planes y programas. En todo caso, los Municipios deben de contar con planes y programas siempre que se trate de:

- a) Creación, expansión, desarrollo, reestructuración, rehabilitación y regeneración de zonas urbanas; y
- b) Establecimiento, ampliación y modificación de servicios públicos.

Artículo 16. Los Ayuntamientos podrán elaborar y ejecutar planes y programas que excedan su período Constitucional, pero su ejecución requerirá aprobación de la Legislatura.

CAPITULO TERCERO. ORGANIZACION TERRITORIAL.

Artículo 17. El Territorio del Municipio comprenderá los límites de la extensión reconocida.

Artículo 18. Para su organización territorial interna, los Municipios se dividirán en delegaciones, sectores o secciones y manzanas, cuya extensión y límites serán determinados por cada uno de ellos. (21)

CAPITULO CUARTO. DE LA POBLACION.

Artículo 21. La vecindad de un Municipio se adquiere y se pierde - por:

A) Se adquiere:

I. Teniendo seis meses cuando menos con domicilio establecido dentro del Municipio y con residencia efectiva por ese lapso; o

II. Manifestando expresamente antes del tiempo señalado en la fracción anterior, ante la autoridad Municipal el deseo de adquirir la vecindad, anotándose en el Registro Municipal, comprobando haber renunciado ante las Autoridades Municipales de su anterior vecindad.

B) La vecindad del Municipio se pierde por:

I. Ausencia legal.

II. Manifestación expresa de residir en otro lugar; y

III. Ausencia, por más de 6 meses del territorio Municipal.

La declaración de pérdida de vecindad será hecha por el Ayuntamiento, asentándolo en el libro de Registro.

La vecindad de un Municipio, no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular, público o comisión de carácter oficial.

Artículo 23. Los vecinos del Municipio tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

I. Derechos:

- a) Votar y ser votados para los puestos públicos municipales de elección popular; y
- b) Preferencia, en igualdad de circunstancias para el desempeño de los empleos, cargos o comisiones y para el otorgamiento de contratos y concesiones municipales.

II. Obligaciones:

- a) Respetar y obedecer a las autoridades legalmen-

- te constituidas y cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones emanadas de las mismas.
- b) Contribuir para los gastos públicos del Municipio conforme a las Leyes respectivas.
 - c) Prestar auxilio a las autoridades cuando sean legalmente requeridos para ello.
 - d) Enviar a sus hijos o tutelados a las escuelas públicas o privadas incorporadas, para obtener la educación primaria obligatoria.
 - e) Inscribirse en los padrones expresamente determinados por las leyes federales, estatales o municipales.
 - f) Aceptar los cargos para formar parte de los consejos de colaboración municipal; y
 - g) Las que determine esta Ley o sus Reglamentos y las que dicte el Ayuntamiento. (22)

TITULO SEGUNDO

REGIMEN GUBERNAMENTAL

CAPITULO PRIMERO. DE LA INTEGRACION E INSTALACION DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Artículo 25. Los Municipios son independientes entre sí y ejercerán sus atribuciones dentro de los límites de su territorio; se administrarán por un Ayuntamiento de elección popular

directa y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Artículo 26. Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán por un Presidente, tres Regidores y un Síndico.

Los Municipios que cuenten con una población que exceda de ciento cincuenta mil habitantes, tendrán cinco regidores.

Cada Ayuntamiento contará con un secretario, un tesorero y los funcionarios y empleados que la administración pública requiera y señale su reglamento interior y su presupuesto.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios, cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

Artículo 29. A las diez horas del día 27 de diciembre del último año de su ejercicio, el Ayuntamiento se constituirá solamente en cabildo público a efecto de que el presidente del mismo, informe acerca de los trabajos realizados durante la actuación del propio Cuerpo Edilicio.

A las diez horas del día treinta del propio mes de Diciembre, el Presidente saliente o el Representante designado por el Ejecutivo, tomará la Protesta consignada en el artículo 171 de la -- Constitución Política del Estado, al Presidente Municipal Electo para el período siguiente, --- quien a su vez hará de inmediato otro tanto con los demás miembros del Ayuntamiento, y a con-- tinuación dará lectura a su Plan y Programa de Trabajo.

El Ayuntamiento saliente invitará a los Poderes del Estado, Funcionarios y Empleados residentes en el Municipio, así como a los vecinos de éste, para que asistan a dicha ceremonia, así como a - la Toma de Posesión y seguirá fungiendo hasta el momento mismo en que esta última se realice con-- forme lo determinan los artículos siguientes:

Artículo 38. El Ayuntamiento residirá en la Cabecera Municipi-- pal y solamente con aprobación del Congreso del Estado, podrá trasladarse a otro lugar compren-- dido dentro de los límites territoriales del -- mismo.

CAPITULO SEGUNDO. DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS A-- YUNTAMIENTOS.

Artículo 39. Para resolver asuntos de su competencia, los Ayun--

tamientos sesionarán cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sea necesario, en problemas de urgente resolución o a petición de dos de sus miembros. - Puede asimismo, declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de los Ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas, las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento.

Las sesiones de los Ayuntamientos se celebrarán en la Sala de Cabildos, o cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto. (23)

CAPITULO TERCERO. FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Artículo 42. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

Fracc. I. Formular el Bando Municipal y normas de carácter general y reglamentos municipales necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización y presentación de los servicios públicos municipales y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta Ley.

Fracc. IX. Convocar a elecciones de los miembros de los Consejos de Colaboración Municipal y Delegados Municipales.

Fracc. XI. Solicitar la expropiación de bienes por causas de utilidad pública.

Fracc. XVI. Administrar su Hacienda en términos de Ley y controlar a través del Presidente y Síndico, la aplicación del Presupuesto de Egresos del Municipio.

Fracc. XXII. En general, promover en la esfera administrativa, lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que les señalen ésta u otras leyes y reglamentos.

Artículo 43. No pueden los Ayuntamientos:

Fracc. I. Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión de los bienes del Municipio, sin sujetarse a las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos.

Fracc. II. Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales o decretadas por la Legislatura.

Fracc. VII. Donar bienes patrimonio del Municipio, - salvo las excepciones establecidas en la presente ley.

CAPITULO CUARTO. FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS
PRESIDENTES MUNICIPALES.

Artículo 44. El Presidente Municipal, es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento y tiene las siguientes facultades y obligaciones.

Fracc. I. Promulgar y publicar el Bando Municipal.

Fracc. III. Presidir y dirigir las sesiones de los -
Ayuntamientos.

Fracc. IX. Vigilar la recaudación en todas las ramas
de la Hacienda Municipal.

Fracc. XI. Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por
acuerdo de éste, todos los actos y contratos neces-
arios para el desempeño de los negocios administ-rati-
vos y eficaz prestación de los servicios públicos muni-
cipales.

Fracc. XIII. Visitar los poblados del Municipio, en
compañía de las personas que presidan las comisiones
y consejos Municipales, para conocer sus problemas e -
informar de ellos al Ayuntamiento, para que sean toma-
das las medidas tendientes a su resolución.

Fracc. XVI. Informar el 27 de diciembre de cada año

en sesión solemne de cabildo al Ayuntamiento, del Estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el año.

Artículo 45. No pueden los Presidentes Municipales:

Fracc. I. Distraer los fondos y bienes Municipales de los fines que estén destinados.

Fracc. III. Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en - cualquier otro asunto de carácter civil, no decretar sanciones o penas en los de carácter penal.

CAPITULO QUINTO. DE LOS SINDICOS.

Artículo 48. Los Síndicos de los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

Fracc. II. La representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte y - en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.

Fracc. VI. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.

Fracc. XV. Regularizar la propiedad de los bienes mu

nicipales.

CAPITULO SEXTO. DE LOS REGIDORES.

Artículo 50. Son facultades y obligaciones de los Regidores, las siguientes:

I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento.

II. Suplir en sus faltas temporales al Présidente Municipal, en la forma en que lo previene esta Ley.

III. Vigilar y atender el ramo de la administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento.

(25)

TITULO TERCERO

ORGANISMOS AUXILIARES

CAPITULO PRIMERO. DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES,

Artículo 55. Las autoridades auxiliares municipales actuarán en sus respectivas jurisdicciones, como delegados de los Ayuntamientos y por consiguiente tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener, en términos de esta Ley, el orden y la tranquilidad o seguridad de los vecinos del lugar donde actúen, conforme lo determinen

los Bandos Municipales respectivos.

CAPITULO SEGUNDO. DE LAS COMISIONES DE PLANIFICACION Y
DESARROLLO.

Artículo 61. Los Ayuntamientos para la solución a los problemas Mu
nicipales, podrán integrar comisiones de Planificación
y desarrollo.

Artículo 62. Las Comisiones de Planificación y Desarrollo tendrán
las siguientes facultades y obligaciones:

I. Presentar proposiciones al Ayuntamiento para la -
elaboración de planes y programas municipales.

II. Formular recomendaciones al Ayuntamiento para me-
jorar la administración municipal o la prestación de
los servicios públicos.

III. Realizar estudios y captar información necesaria
para cumplir con los extremos contenidos en las fraccio
nes anteriores.

IV. Comparecer ante el cabildo cuando éste lo requiera
o cuando las comisiones lo estimen convenientes; y

V. Proponer, previo estudio, a las Autoridades munici-
pales la creación de nuevos servicios o mejoramiento de
los existente, mediante el sistema de cooperación. (26)

CAPITULO TERCERO. DE LOS CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL.

Artículo 65. En cada Municipio funcionará uno o varios Consejos de Colaboración Municipal según lo acuerde el Ayuntamiento. Estarán integrados por tres o más miembros, fungiendo uno como presidente. Donde existan organizaciones y agrupaciones representativas podrán estar integrados en el consejo.

En la organización, funcionamiento y supervisión de los Consejos de Colaboración Municipal, sólo podrá intervenir la Autoridad Municipal.

Artículo 66. Los Consejos serán órganos de promoción y gestión social y tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados.

II. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; y

III. Presentar proposiciones al Ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales o modificarlos en su caso.

TITULO CUARTO

REGIMEN ADMINISTRATIVO

CAPITULO PRIMERO. DE LA SECRETARIA MUNICIPAL.

Artículo 71. En cada Ayuntamiento para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal se tendrá una Secretaria.

La Secretaría Municipal estará a cargo de una persona denominada Secretario, quien no será miembro del Ayuntamiento y se designará de la terna propuesta por el Presidente Municipal.

Artículo 73. Son facultades y obligaciones del Secretario:

I. Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y el archivo del Ayuntamiento.

IV. Estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas.

VII. Presentar en la primera sesión de cada mes, relación del número y contenido de los expedientes que hayan pasado a comisión, mencionando cuáles fueron re-sueltos en el mes anterior y cuáles son los pendientes.

CAPITULO SEGUNDO. DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

Artículo 74. La Hacienda Municipal se compone:

I. De los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.

IV. De los bienes propios de cualquier otra clase cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.

VII. De las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, las que decreta la Legislatura y las que señalen otras disposiciones.

Artículo 76. La Tesorería Municipal, es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la Ley y de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento.

Artículo 80. La inspección de la Hacienda Pública Municipal compete al Ayuntamiento por conducto del Presidente o Síndico, en los términos de esta Ley, y a la Contaduría General de Glosa, cuando el Ejecutivo del Estado sea avalista de empréstitos o créditos concedidos a los Ayuntamientos, acreedor de estos últimos o en los casos en que se les otorgue participación estatal de im

puestos, podrá nombrar un representante en las visitas de inspección que se realicen. (28)

El Ejecutivo podrá en cualquier tiempo solicitar a la Con-
taduría General de Glosa, la práctica de visitas de ins-
pección.

CAPITULO TERCERO. DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Artículo 83. Los Municipios, organizarán y reglamentarán la Administra-
ción, Funcionamiento, Conservación y Explotación de sus --
Servicios Públicos, considerándose enunciativamente y no -
limitativamente.

Artículo 84. La Prestación de los Servicios Públicos deberá realizarse
por los Ayuntamientos pero podrán concesionarse los que .
no afecten la estructura y organización Municipal, a per-
sonas físicas o morales: prefiriendo en igualdad de cir-
cunstancias a vecinos del Municipio concesionario.
No serán objeto de concesión los servicios de Seguridad
Pública y Alumbrado. (29)

TITULO NOVENO

SUPLENCIA Y RESPONSABILIDADES DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES

CAPITULO PRIMERO. DE LAS FALTAS Y LICENCIAS DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

Artículo 140. Las faltas temporales del Presidente Municipal serán suplidas por el Regidor Primero y en defecto de éste por el que le siga de número.

Las de los Regidores no se suplirán cuando no excedan de ocho días y mientras haya el número suficiente de miembros que marca la Ley.

Para que los actos del Ayuntamiento tengan validez, pero cuando no haya ese número o excedieran del plazo indicado, se llamará al suplente respectivo.

CAPITULO TERCERO. RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS
MUNICIPALES.

Artículo 146. Los funcionarios y empleados a los Ayuntamientos son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo.

Artículo 147. En delito del orden común, los funcionarios y empleados municipales no gozarán de fuero alguno, pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad judicial respectiva.

Artículo 148. Por las infracciones cometidas a esta Ley y Reglamentos Municipales, los funcionarios y empleados serán juzgados en términos de la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados.

Artículo 149. En los Juicios del Orden Civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario o empleado público municipal. (31)

E) LEGISLACION MUNICIPAL. BANDO MUNICIPAL.

El Bando Municipal también llamado edicto, decreto, mandato o ley,

deberá contener las normas de observación general requeridas para el gobierno y administración municipal. Su expedición compete al ayuntamiento y su promulgación al Presidente Municipal, estableciéndose la fecha en que se inicie su obligatoriedad y hasta por un año, por lo general a partir del primero de enero. El Bando podrá modificarse a través de reformas y adiciones, siempre y cuando se cumplan los requisitos de su expedición y promulgación para tener vigencia, estableciéndose al promulgarse la fecha en que se inicie su obligatoriedad. (32)

El contenido del Bando Municipal, obtenido del análisis de los ordenamientos jurídicos consultados, lo podemos resumir en:

- I. Disposiciones generales y caracterización política del Municipio.
- II. División territorial Municipal: Secciones, Delegaciones, etc.
- III. Administración Municipal, su competencia y fines.
- IV. Elección, integración y funciones del Ayuntamiento.
- V. Poderes, organos, titulares y autoridades auxiliares, municipales y sus funciones específicas: Presidente Municipal, regidores, síndicos, comisiones edilicias y juntas auxiliares.
- VI. Patrimonio y Hacienda Municipal.
- VII. Responsabilidades de las autoridades y empleados Municipales.

VIII. Disolución del Ayuntamiento.

IX. Autoridades internas, provisionales o substitutas: consejo municipal.

X. Disposiciones transitorias.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO III

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa. Leyes y Códigos de México, sexagesimocuarta Ed. Editorial Porrúa, S.A., año 1979, México. pp. 87-90.
2. Ibid. p.p. 7-9
3. Ibid. p.p.20-26
4. Ibidem. p. 35.
5. Ibid. p. 37
6. Idem. p. p. 39-40
7. Ibidem. p.p. 52-57-58
8. Idem. p.p. 92-93, 95-96
9. Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1928. México.
10. Diario Oficial de la Federación de 29 de abril de 1933. México.
11. Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 1943. México.
12. Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 1947. México.
13. Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 1953. México.
14. Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1976. México.
15. Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977. México.
16. Constitución Política del Estado libre y Soberano de México.
Compilación de leyes y reglamentos del Estado de México. Tomo I.
Editorial Regina de los Angeles, S. A. México p. 56.
17. Ibid. p. 57
18. Idem. p. 68
19. Ibidem. p.p. 90-105

20. Ley Orgánica Municipal. Compilación de leyes y reglamentos del Estado de México. Tomo I. Editorial Regina de los Angeles, S.A. México. p. 389.
21. Ibid. p. p. 391-395.
22. Idem. p.p. 396-398
23. Ibidem. p. 398-399-402
24. Ibid. p. p. 403-406
25. Idem. p.p. 407-412
26. Ibidem. p. p. 413-415
27. Ibid. p.p. 416-419
28. Idem. p. p. 419-424
29. Ibidem. p. p. 426-427
30. Ibid. p. p. 432-433
31. Idem. p.p. 439-442
32. Escriche, Joaquín, Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia segunda reimpresión. Editora Imprenta. Año 1974. Ensenada, B. C., México. p. 589.

CAPITULO CUARTO

FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO.

A) EN EL ASPECTO ECONOMICO.

INSUFICIENCIA ECONOMICA DE LOS MUNICIPIOS.

B) EN EL ASPECTO DE PLANEACION Y ADMINISTRACION MUNICIPAL.

C) EN EL ASPECTO JURIDICO.

D) EN EL ASPECTO SOCIO-POLITICO.

CAPITULO CUARTO. FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO.

A) EN EL ASPECTO ECONOMICO INSUFICIENCIA ECONOMICA DE
LOS MUNICIPIOS.

La autonomía económica para el Municipio es el elemento más importante para conseguir su libertad política y aunado al requerimiento de una nueva visión integradora de municipalidades, que responda a las exigencias actuales tanto sociales como de desarrollo en todos sus ámbitos y con miras hacia el futuro.

En la actualidad el sistema del Municipio y la dificultad para la federación y los Estados de preocuparse de los problemas individuales de cada municipio, ofrecen escasas oportunidades para el crecimiento económico en las áreas rurales del País, provocando que la gente insatisfecha emigre a los centros urbanos (en los cuales encontramos el 54% de la población nacional) en busca de mejor forma de vida.

El fortalecimiento económico municipal es fundamental para el desarrollo del País, donde cada comunidad a través de fuentes de trabajo alcancen su autosuficiencia, primordialmente alimentaria y posteriormente, en todas aquellas actividades que le permitan satisfacer sus primeras necesidades como son habitación y vestido.

El principio de (si se quiere tener un todo poderoso, primero sus partes deberán serlo), sigue vigente hoy en día; ya que para construir un verdadero País grande y vigoroso, fuerte y poderoso, no basta compar

tir dicha teoría como una más, sino debe ponerse en práctica y garantizar su aplicación.

Para comprender el problema técnico económico, debemos entender que la Hacienda Municipal se forma con las contribuciones señaladas por la legislatura del Estado, las cuales serán las suficientes para atender - las necesidades Municipales.

De lo anterior podemos deducir la existencia de 31 criterios, correspondientes a 31 legislaturas estatales, para determinar los ingresos Municipales; por esto no existe una clasificación normativa al respecto, - pues podemos ver que mientras en algunos Estados se les otorga a los Municipios un determinado ramo de ingresos, en otros, esos mismos ramos son de carácter estatal; este es el caso del impuesto sobre la propiedad raíz, la agricultura, el comercio la industria y el expendio de bebidas alcohólicas entre otros. Pero desafortunadamente esta situación de participación al Municipio es excepcional, obligándolo a fomentar actividades específicas en las cuales gravan impuestos, las cuales en muchos casos no son sanos para la sociedad, como los puestos ambulantes, las cantinas, el comercio en las plazas, etc. Sin embargo podemos generalizar como ingresos Municipales productivos: el rastro, el mercado, el comercio y la industria, siendo sus participaciones mínimas en lo relativo a la contribución predial, la agricultura y algunos otros.

La fracción II del Artículo 115 Constitucional de la Constitución - Federal, nos dice que los Municipios formaran su Hacienda "... de las con

tribuciones que señalen las legislaturas de los Estados..."

En el campo impositivo Municipal todavía no existe una delimitación general y definitivo de tributos a las Municipalidades.

El vigente procedimiento de impuestos Municipales trae desigualdad, porque mientras en algunos Municipios el establecimiento puede significar una fuente tributaria regular o importante según su actividad, en otros ni siquiera llega a figurar.

Así que con esto se desprende lo siguiente:

Los dos criterios que se emplean para fijar ingresos Municipales son:

A) El constitucional, donde se ordena a las legislaturas de los Estados, a señalar las contribuciones necesarias para que las Municipalidades atiendan sus necesidades, según lo prescribe la fracción II del Artículo 115 de la carta Magna.

B) El finado por la legislación Federal, el cual consiste en un porcentaje determinado de las Leyes Federales a favor del Municipio.

La falta de uniformidad en la competencia tributaria Municipal y Estatal frente a una gran absorción de ésta por parte de la Federación, ha sido la causa del retraso y polarización del desarrollo, en proporción a la concentración económica; la cual ha originado un retraso en la mayoría del País, en donde muy pocos habitantes gozan de bienestar.

Nuestro actual esquema de desarrollo está muy desproporcionado; frente a áreas avanzadas encontramos el descuido de muchas otras, lo cual provoca el estancamiento y retroceso del País; así tenemos el estado del Municipio mexicano causado por la ausencia de recursos. resultado de una inadecuada distribución del gasto público total del país, que ha originado la fuerte migración del campo a las ciudades, en especial al Distrito Federal, con sus consecuentes problemas, para lo cual la federación ha aplicado sin éxito diferentes políticas, porque todas ellas tienen el mal común de la centralización.

Es urgente arraigar a las poblaciones en sus lugares de origen, - para obligarla a producir y reincorporar a la economía fuentes hasta - la fecha olvidadas; y la única forma para poder obtener un buen resultado es llegar a la justa distribución del gasto público, tanto a nivel Estatal y nivel Municipal.

B) EN EL ASPECTO DE PLANEACION Y ADMINISTRACION MUNICIPAL.

Tradicionalmente el derecho administrativo sólo ha estudiado la esfera de competencia federal y los teóricos han olvidado la local y la Municipal, ó, a ésta última la estudian como un elemento adherido a la organización federal.

En efecto, algunos autores Mexicanos consideran al Municipio desde el punto de vista administrativo, como descentralización así por ejemplo, el doctor don Gabino Fraga señala: "El Municipio es una forma en

que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada", y ubica su estudio dentro del Capítulo de la descentralización administrativa entendiendo por ésta: "Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación que no es la de jerarquía".

Opinión similar sustenta el doctor Andrés Serra Rojas que estudia también el Municipio como formando parte de la descentralización administrativa, que él llama territorial.

Creemos conveniente aclarar que, en nuestra opinión, el vocablo descentralización puede comprender dos significaciones: la política y la administrativa; la primera corresponde a la forma de Estado o forma de gobierno y la segunda, estimamos, se refiere exclusivamente a la organización de los elementos administrativos, dependientes del poder Ejecutivo, ya sea éste federal, local o Municipal.

El vocablo descentralizar tiene el sentido de opuesto a centralizar o concentrar, deriva del griego "centro" y si se entiende que el Municipio es un órgano político administrativo concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región, ya que hay características teóricas comunes entre el Municipio y las entidades federativas, y resultaría que estas últimas (los Estados de la federación) también sería des-

centralizados por región; por lo que consideramos que esta clasificación debe superarse y considerar al Municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado federal, según ya lo indicamos, pero que no tiene, como tal, ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, ya que el Municipio en sí constituye una persona jurídica de Derecho público eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar según veremos más adelante.

GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL.

Teóricamente los sistemas político-administrativos conforme a los que se puede estructurar el gobierno de los Municipios, atendiendo al concepto sociológico de éstos, pueden ser:

1. Administración por las autoridades centrales, por ejemplo en los Distritos Federales en los Estados de forma federal.
2. Administración descentralizada con nexos entre la centralización y el Municipio, en los Estados de régimen central.
3. Administración autónoma como los Municipios de México, de acuerdo con el Artículo 115 Constitucional, y otros países en los que la autonomía Municipal esta prevista en la Constitución.

Dentro de la administración autónoma pueden surgir diversas variantes en el Gobierno Municipal, puede ser unipersonal, colegiado, o a través de otras formas que se adecúen al principio de autonomía.

Las características del Municipio de acuerdo con lo que dispone el Artículo 115 de la Constitución Mexicana son las siguientes:

1. El Municipio está previsto en la propia Constitución y su personalidad jurídica, le es conferida en la Constitución y también ésta señala las bases de su régimen, además reconoce que es sujeto activo - del crédito fiscal Municipal, en el Artículo 31, Fracción IV, del Código Político (lo que en nuestra opinión apoya el criterio de que el Municipio no es un organismo descentralizado aparte de los otros razonamientos ya expuesto anteriormente).

2. Tiene patrimonio y libre disposición de su hacienda.

3. El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado. Impera también el principio de no reelección inmediata.

4. Los Municipios administran libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades (Artículo 115 Fracción II de la Constitución).

Como características del Municipio se señala su autonomía tanto - respecto de la administración federal, como de la administración local; y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento, no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la admi-

nistración central, ni con el gobierno del Estado (entidad federativa).

Sobre el significado de la autonomía Municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía o sea las entidades federativas y el Municipio, y consideran, en consecuencia, que los Municipios son entidades autárquicas territoriales o - descentralizadas por región; sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía Municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia - como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser au - tonomía. El Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o - rural que comprende su superficie territorial. Su autonomía debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades y atribuciones que le otorga la Constitución.

Sin embargo en México todavía no se ha determinado con precisión - cuáles son los ingresos que corresponden a los Municipios, ya que se ha dejado a la legislación local al determinar cuáles son los ingresos que les corresponden, lo que ha ocasionado que los Municipios vivan en cons - tante penuria, pues la legislación local ha restringido mucho los ingre - sos Municipales, la única referencia que encontramos en la Constitución es la que está prevista en el último párrafo de la fracción XXIX del - Artículo 73, que determina que las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto de participación del impuesto sobre energía eléctrica.

Sobre este particular existen múltiples opiniones y se ha criticado el sistema mexicano que deja a la legislatura local el señalar los ingresos a los Municipios.

Se considera que entre los típicamente municipales están los impuestos territoriales, así como el cobro de servicios municipales que habremos de estudiar enseguida.

Los Municipios reciben ingresos por los siguientes conceptos:

1. Participaciones.
2. Licencias y permisos al comercio.
3. Impuestos sobre diversiones.
4. Explotación de rastros.
5. Multas.
6. Mercados.
7. Impuestos adicionales para obras materiales.
8. Derechos sobre registro de la propiedad.
9. Panteones,
10. Arrendamientos,
11. Derechos sobre registro civil.

FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS.

Es difícil precisar cuáles son las facultades y atribuciones de los Municipios, porque no hay unidad en las legislaciones locales; en cuanto a ellas en términos generales son:

1. Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local (en nuestra opinión, que se refieran exclusivamente a materia Municipal).
2. Manejar libremente su hacienda y entendemos que también su patrimonio.
3. Administrar los bienes del dominio público y privado del Municipio.
4. Organizar la administración y los servicios Municipales, aún cuando tampoco hay precisión, los principales servicios municipales que se reconocen son:
 - a) Agua potable.
 - b) Rastros.
 - c) Mercados.
 - d) Drenaje.
 - e) Limpia.
 - f) Pavimentación.
 - g) Policía.
 - h) Parques y Jardines.
 - i) Panteones.
 - j) Transportes Municipales.
 - k) Registros de diversa índole (de la propiedad y del comercio en algunos casos, de fierros de ganadería, etc.

Consideramos que los servicios Municipales pueden prestarse ya direc

tamente por el Municipio, bien por organismos descentralizados Municipales, Sociedades mercantiles del propio Municipio o por particulares a los cuales se les otorgue concesión por parte del Ayuntamiento.

5. Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la federación como estatales, por ejemplo elecciones, censos, servicio militar nacional, materia de trabajo, sanitaria, educativa, etc.
6. Acción cívica, fomentar el espíritu cívico y de solidaridad en tre sus habitantes.
7. Obras públicas Municipales, construcción de toda clase de - obras públicas municipales, incluidos los edificios de la administración local o del Ayuntamiento.
8. Cumplir los reglamentos de policía y buen Gobierno.

Para la creación de los Municipios no hay un esquema definido y - existen contrastes entre municipios sumamente pobres y con escasos recursos y municipios urbanos de gran importancia; no puede precisarse si actualmente los municipios son el resultado de comunidades naturales desde el punto de vista sociológico, geográfico, económico y político, por ejemplo, parece ser que en el Estado de Oaxaca el origen del gran número de municipios surgieron de las antiguas parroquias o curatos.

Geográficamente, y desde el único punto de vista del territorio, también hay grandes diferencias; el Municipio de Ensenada, Baja California

nia, es el más grande de la República; tomando en cuenta el indicador geográfico, lo sigue en importancia el de Ocampo, Coahuila, el primero tiene una extensión territorial que resulta más grande que otras entidades federativas y que algunos Estados soberanos (El Salvador, la Federación de Jamaica, etc.) No hay, desde este punto de vista geográfico, una constante que nos permita afirmar cuál podría ser la medida ideal como extensión del Municipio.

LA PLANEACION MUNICIPAL.

La planeación Municipal es fundamental para la vida y el desarrollo del País. La abundancia y la carencia contrastan en todas partes. Los contrastes muchas veces son dramáticos y ofensivos. Las características de los países subdesarrollados son nuestras características, - por eso, con facilidad percibimos el desequilibrio y el carácter dual de nuestro incipiente desarrollo.

Partimos de la premisa de que el Municipio es básicamente un organismo social constituido por un conjunto de servicios públicos; de que la estructura misma del municipio son los servicios públicos.

Vivimos en una época en que los cambios sociales son cada vez más rápidos, de tal suerte que la realidad se modifica presentando nuevas necesidades y generando nuevos problemas. Dejando éstos en lo planteado, las Leyes deben ser acordes con la realidad. Por ello el fortalecimiento municipal lo constituye en gran parte "LA PLANEACION", para -

que se constituya en agente eficaz de cambio y progreso y una sus esfuerzos a los que el Estado y la Federación desplieguen en ese sentido.

La planificación constituye un importante apartado: planear significa que las cosas sucedan tal como hemos determinado, significa prepararse para la acción, la idea central de la planificación es la de racionalidad. Este principio supone que, dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres y el gobierno, es necesario elegir racionalmente qué alternativas son mejores para lograr los objetivos que sustenten dichos hombres y su gobierno. Planificar, implica reducir - el número de alternativas que representan a la acción compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier acción futura; elige determinados caminos y descarta otros. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse.

Concedemos gran importancia al municipio como Gobierno Local, pues a través de él se pueden organizar más convenientemente los esfuerzos de la comunidad; sirve como cuerpo intermedio entre los ciudadanos aislados y el Gobierno Central y evita que el órgano ejecutivo central - con todo su poder político, económico y social, instrumentalice las organizaciones y únicamente logre crear un beneficio de los intereses de los grupos privilegiados, a través de una tecnocracia burocrática.

Al municipio le damos el nombre de desarrollo como una nueva esperanza al pueblo mexicano. Esta nueva esperanza debe comenzar en el ám

bito municipal para que de ahí, como una mancha de aceite sobre el agua, se extienda en círculos concéntricos a toda la sociedad. Por eso el municipio debe convertirse en la célula organizada más pequeña de todo el País y desde allí transformar a toda la Nación Mexicana.

C) EN EL ASPECTO JURIDICO.

La legislación municipal se caracteriza por su larga tradición y su falta de actualización. El constituyente creó el Municipio Libre y sentó las bases de una auténtica democracia basada en su régimen local, su historia sin embargo, concluye en el artículo 115 Constitucional y - de las leyes orgánicas de los Estados que se expidieron a partir de entonces.

Hoy el Municipio reclama una modernización de la legislación municipal en sus tres niveles, el constitucional federal, el constitucional de los estados, así como el estrictamente municipal.

A) A Nivel Federal. En base a la constitución general de la república y sobre todo en las leyes reglamentarias de cada uno de sus artículos, que si no existen deben expedirse, esta legislación de carácter general debe de establecer normas de general observancia imprimiendo respeto a la soberanía de los Estados y reglamentando las relaciones entre la federación y los municipios en materia de competencia tributaria, de colaboración para obras y servicios públicos municipales, de crédito, de - planeación y de partida que norma las relaciones que deben prevalecer para lograr un desarrollo en la paz social.

B) A Nivel Estatal. De la misma forma que la federación, el Estado deberá fundamentarse en la Constitución de la República y concretarse también a la constitución local y en la ley orgánica municipal de cada entidad ajustándose esta legislación a las normas generales establecidas en las leyes reglamentarias de la Constitución General de la República. Deberá recoger en sus disposiciones los factores locales para imprimir modalidades propias de la región o localidad y, sobre todo, deberá reglamentar las relaciones entre el Estado y el Municipio. Estas relaciones son el lazo de unión entre la realidad social y los programas económicos, políticos y sociales que el Gobierno Federal y Estatal tengan para resolver las necesidades del pueblo.

C) A Nivel Municipal. Deberá fundamentarse en la Constitución General de la República, la particular de cada entidad federativa y la Ley Orgánica del Municipio para reglamentar sus relaciones con la comunidad, respetando las normas de general observancia que deben establecer las leyes reglamentarias de la Constitución General de la República. Esto permitirá que el municipio cuente con sus propias disposiciones sobre acciones y funciones eminentemente municipales.

D) EN EL ASPECTO SOCIO-POLITICO.

El Municipio desde el punto de vista socio-político, es la fuente de institucionalización de la asociación de vecindad, por ello, el municipio es la institución socio-política primaria, conclusión a la que en la constitución del estado se llega a través de una serie de formaciones reconocidas por el nombre de asociaciones. De estas, la más -

directamente relacionada con la vida del individuo, después de la familia, lo es precisamente la asociación vecinal cuya otra forma de expresión es el Municipio.

México es un país con innumerables problemas, con un alto índice de desequilibrio interregional, dentro del cual los estados y sus municipios se haya fundamentalmente involucrados.

Salir tanto del atraso económico como social, requiere del país un vigoroso impulso al federalismo y al desarrollo regional, a fin de lograr un avance sustancial en la redistribución del ingreso y la riqueza y una mayor participación popular en la política y el poder, - en cuyas tareas el Municipio debe ser factor determinante.

El desarrollo integral del país es una responsabilidad social y política del Estado, a él corresponde afrontarlo, definiendo su presente y orientando su futuro.

Los problemas de crecimiento de la población, de la migración del campo de la ciudad, el desempleo, la vivienda, el analfabetismo, - las enfermedades, la inflación, la concentración excesiva del ingreso y una élite cada vez más exigente, sin preocupaciones de reforma ni de cambio, condiciona singularmente la vida de nuestros municipios.

El Municipio, desde su origen, constituye la forma de agrupación política más adecuada a la realidad de México, mediante la cual, el individuo y la familia pueden satisfacer sus necesidades y resolver

sus problemas, porque el Municipio es una comunidad natural, espontánea, que el Estado no ha creado concretándose a reconocerla como entidad jurídico-social, resultante de la agrupación de familias, que al trascender a la vida social, dió fisonomía democrática a la nación y expresión política al estado mexicano.

El problema del fortalecimiento político de nuestros municipios se entiende, como un problema de nuestra democracia, vinculado a la soberanía del pueblo, a la igualdad política, a la consulta del pueblo y al régimen mayoritario. No sólo se haya condicionado por ese amplísimo catálogo de problemas y necesidades, con todos los grados económicos y sociales, desde la tribu primitiva, hasta las ciudades más urbanizadas; también se haya condicionado por factores naturales, fundamentalmente adversos para su rápida evolución; la geografía ha tenido una influencia considerable en su historia, frente a la cual no existe otra estructura que no sea la municipal, potencialmente capaz de resolver los requerimientos que demanda la heterogénea composición de la nación mexicana.

El Municipio está integrado por innumerables facetas, que no han quedado claramente definidos, reclamándose la elaboración de una tipología municipal que permita clasificarlos por su actividad económica, por su lengua, por sus costumbres, por su situación geográfica, por su desarrollo urbano, haciendo posible el que los municipios puedan generar su propia vida.

Dentro del problema del fortalecimiento democrático de nues-

tros municipios, ha faltado también en nuestro sistema normativo, una definición clara del contenido, funciones y alcance político-económico del municipio actual, para que en función de ello establezcamos su competencia y le allegemos los recursos necesarios para su integración real.

Supuestamente el Municipio tiene funciones propias e intransferibles en los renglones de seguridad pública, educación, salud, prestaciones sociales, servicios urbanos etc., las cuales cambian de Municipio a Municipio, fundamentalmente porque la federación y los estados las han asumido, aún aquellas que tienen un carácter exclusivamente municipal.

En una democracia el ciudadano es el forjador de su propia ciudad y su hacer influirá decisivamente en la forma en que el poder constituya el estado, pero como la democracia no se concibe sin organización y como esa organización es el único medio de crear una voluntad colectiva que al mismo tiempo que reconoce la dignidad social, asegura la fuerza política, se constituyó el estado federal mexicano.

Los individuos y los grupos así, imaginan la sociedad, en la que desean vivir; sienten el deseo de realizarla, se organizan para conformar una fuerza creadora, capaz de dar a luz el proyecto, generan un poder y fundan el estado. Por ello nuestro federalismo es el resultado de una decisión fundamental y soberano del pueblo, expresada a través del congreso constituyente de Querétaro, en el texto de nuestra Carta Magna, que vale como norma suprema tanto de la federación como de -

los Estados y Municipios.

Dada esta tesitura, se considera, que el fortalecimiento político de los municipios, debe dirigirse a procurar la mayor participación ciudadana, perfeccionando su estructura institucional. Lo que supone que sean los Estados y sus Municipios los que tengan en sus propias manos la dirección de sus asuntos locales, que nadie mejor que ellos podrán sentir y atender.

Combatir el debilitamiento de la provincia, evitará que el país se convierta en el escenario de tres grandes urbes.

No bastará con que se garantice una autonomía municipal por sí sola, ni tampoco una vigorización de las finanzas municipales por sí solas, sino mediante la realización de un Programa Nacional de Desarrollo Municipal, que actualice la estructura de los municipios en los aspectos que hemos señalado, es decir, en el aspecto de las finanzas, la administración, el derecho y la política.

En el aspecto estrictamente político, la preocupación por el desarrollo de la democracia se ha reflejado en las diversas reformas a la legislación electoral: Nueva Ley Electoral, 1951; Voto a la Mujer, 1954; Diputados de Partidos, 1963; Credencial Permanente de Elector, 1966-67; Voto a los 18 años, 1970; Nueva Ley Electoral, 1973 y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

No obstante, pese a la importancia de la participación políti

ca en los municipios, individuos y grupos no participan en la conformación de su sociedad y dejan la decisión sobre su propia vida a otros. Un pueblo que huye de la lucha política pierde el derecho a la máxima identificación de gobernantes y gobernados: pierde el derecho a la democracia. Sin duda, ésta constituye un macrocosmos que va desde el simple hecho de depositar el voto hasta el desempeño de puestos de dirigentes. Desde la abstención racional y consciente, hasta los estratos que no se han enterado siquiera que viven en un sistema democrático por falta de información. El interés electoral aumenta con la educación, el joven y el viejo presentan un entusiasmo electoral menor que los de los años intermedios; en las ciudades se participa más que en las áreas rurales, los hombres sin problemas de subsistencia, participan políticamente más que los que están ocupados en sobrevivir.

Los índices de participación política varían de acuerdo a si los intereses de los ciudadanos están o no afectados por el poder, el acceso a la información política y a la mala reputación de la misma. Uno de los problemas de nuestra democracia es el que se origina por la falta de cauces eficaces de participación, en donde los ciudadanos puedan organizarse; y el difícil acceso de los ciudadanos a los medios de comunicación masiva, que les permita expresar sus opiniones.

La abstención y la no participación política deben ser motivo de nuestra más profunda preocupación, pues son elementos que van dejando que el poder no se sustente en un pueblo consciente de su porvenir. A menor participación, a mayor abstencionismo, la vida política se convierte en patrimonio de una élite, hasta convertir a la demo

cracia en una fricción. No es superfluo ponderar aquí la responsabilidad que el Gobierno Federal, los Estados y sus Municipios, tienen para lograr que el pueblo participe en la programación de la vida pública, la creación de su sociedad y los proyectos futuros. Sería provechoso e importante el que nuestros partidos políticos se fortalecieran, concebidos como órganos permanentes de pensamiento y de acción y no como agrupaciones improvisadas y transitorias; continuar organizando y educando a los jóvenes y a las mujeres de nuestros municipios, para que su intervención en la política militante, contribuya al progreso democrático de los municipios y por ende al país.

Se percibe en nuestro partido, el Partido Revolucionario Institucional, una corriente vigorosa que pugna por hacer cada día, más democráticos sus procedimientos internos, acabar con el oportunismo y acrecentar la militancia de sus miembros; y se entiende que la auténtica democracia municipal, está en el hecho de que, sin excepción, en los municipios del País y ante el conocimiento de todos los ciudadanos, logremos que las comunidades municipales elijan a sus gobernantes-presidente municipal, síndicos procuradores y regidores, auténticamente.

El creciente tamaño de la población, la complejidad de sus relaciones y las demandas sociales, los requerimientos de la democracia política entendida como mayor participación popular en el proceso de toma de decisiones, presuponen una eficacia cada vez más elevada en el manejo de los recursos a disposición de la sociedad, lo cual impone un nuevo impulso del federalismo, dentro del cual las administraciones locales y sus municipios sean los verdaderos polos del desarrollo nacio

nal, ampliando el contenido de su función pública, para abarcar campos hasta ahora insospechados, mejorar sustancialmente la capacidad administrativa de las autoridades locales y municipales, pudiendo tener una participación amplia y destacada en la lucha por elevar su calidad de la vida humana.

Si en el presente sexenio se dieron pasos importantes para fortalecer nuestro sistema federal, en los próximos años los esfuerzos deberán encaminarse a lograr una total participación de los mexicanos y dejar de manifiesto que el Municipio es la Institución Política y Social más directamente relacionada con la familia, el hogar y el individuo. Por eso es responsabilidad de todos garantizar su libertad y autonomía, logrando que sea siempre un auténtico reflejo de la voluntad democrática de los ciudadanos y responda en forma genuina a sus aspiraciones y necesidades.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.

En la vida moderna existen tareas que no pueden realizarse por Entidades, Estados o Municipios solos, separados, autónomos o aislados. se requiere de la coordinación de esfuerzos y de recursos para hacer planes regionales y nacionales, por ejemplo: las carreteras, la dotación de agua, los trabajos de minería, la extensión de las líneas eléctricas, la educación etc.

Conjuntar esfuerzos de todos los grupos de mexicanos desde la célula básica y fundamental: la Familia, la Comunidad, el Municipio, el Estado y la Nación es la mejor política y el único camino certero para aliviar las necesidades de los pequeños, medianos y grandes núcleos de población.

SEGUNDA.

La vida interna Municipal se encuentra regulada por el Estado a través de la Legislatura Local, la cual en la mayoría de las veces no cuenta con representantes auténticos de las municipalidades. Sin embargo por mandato constitucional federal es la autoridad competente para determinar sus ingresos.

Queremos dejar de manifiesto que, la vida interna del Municipio la debe de regular él mismo, a través de su poder legislativo Municipal y las Constituciones Federal y Estatales sólo deben de establecer los lineamientos fundamentales sobre los cuales se debe de regir la vida municipal, para lo cual las respectivas legislaciones federales y estatales deben de contar con auténticos representantes de cada municipio. Entre los lineamientos preescritos por la Constitución Federal, debemos encontrar la garantía económica tanto federal, como estatal y municipal, basada en una proporción equitativa de acuerdo a su riqueza natural o artificial, es decir, la distribución para cada uno de los tres niveles de gobierno; sólo así podremos lograr la aportación y colaboración conjunta de toda la comunidad nacional.

TERCERA.

Todo proceso de desarrollo debe de producirse en el Municipio que necesita ser fortalecido, no solamente con la transmisión de recursos financieros, sino mediante los elementos necesarios para hacer de él un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo y en las decisiones políticas, econó-

micas y sociales que afectan a sus comunidades. Es por ello, que el Ejecutivo Federal debe comprometerse a identificar y ampliar las acciones que las dependencias federales realizan en apoyo a los Municipios, y promoverlas ante el gobierno del Estado, así como a prestar asesoría y apoyo técnico a los municipios en materia hacendaria, financiera, administrativa, jurídica, de desarrollo urbano, de obras y servicios públicos municipales y fomento económico.

CUARTA.

ADMINISTRACION DE PERSONAL. Los Municipios han adolecido desde siempre de personal capacitado y responsable para las tareas que deben realizar, para resolver este problema es necesario tomar medidas que permitan solucionar estas carencias, esto implica poner en marcha programas de capacitación y concientización del servidor público, así como mejores métodos de administración y desarrollo de personal en lo que se refiere a remuneraciones, prestaciones y otras, todo lo cual debe considerarse obiamente, en función de las capacidades presupuestales de los Municipios.

QUINTA.

ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL. Este es quizá, uno de los puntos más importantes, y neurálgicos para las autoridades municipales. Es importante señalar que las modificaciones al sistema hacendario y financiero municipal tendran que ser en función de la mayor racionalidad de recursos municipales. En ese sentido la determinación de prioridades y la programación municipal permitirá determinar cuáles demandas ciudadanas son susceptibles o necesarias de atender conforme a los recursos disponibles.

SEXTA.

ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES. La modernización de este sistema implica mejorar los procedimientos relativos al control de adquisiciones, almacenes, inventarios, etc., con el objeto de racionalizar aquellos recursos de carácter material con que cuenta el municipio y que son indispensables para poder cumplir con los objetivos de servicios del mismo.

SEPTIMA.

SISTEMA DE PRESUPUESTACION.

Este sistema supone la necesidad de establecer o mejorar, en su caso, la programación presupuestaria municipal, con el objeto fundamental de racionalizar recursos; claro está, que esto es aconsejable en los casos de municipios que cuentan con ingresos considerables y diversidad de problemas, por sus características urbanas o metropolitanas, que hacen necesario un sistema de presupuestación eficiente.

OCTAVA.

MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Son los servicios públicos municipales los que definen la naturaleza de los municipios, su mejor prestación en términos de eficiencia y eficacia acredita en buena parte la labor de los funcionarios locales, su abandono o ineficiente cumplimiento, puede por el contrario, desacreditarlos frente a sus representados. El mejoramiento de este sistema de servicios públicos municipales debe partir del propio municipio, es decir, tomando en consideración la capacidad económica del municipio para poder satisfacer sus servicios, no olvidando sus características de población, extensión territorial etc., y con esta evaluación la autoridad podrá determinar aquéllos servicios que el municipio prestará, y cuales de éstos - - serán concesionados a particulares.

Finalmente, creo firmemente que es el Municipio Mexicano, a semejanza de la familia, la instancia en la que se deben preservar nuestros valores y tradiciones más firmes. Afirmamos que si el municipio sigue como hasta hoy, siendo incapaz de atender las más elementales demandas de sus habitantes y continúan acumulándose rezagos en los servicios públicos municipales, de poco servirá que se continúe promoviendo un desarrollo nacional, sin que en su expresión local se promueva el desarrollo social, debemos lograr que este crecimiento satisfaga las expectativas que de la autoridad municipal esperamos los mexicanos,

Podemos, en consecuencia concluir, que el Municipio en México debe participar activamente en la promoción del desarrollo socio-económico y no concretarse a ser un prestador de los servicios públicos municipales básicos, si bien hasta ahora esta actividad ha determinado su característica, proponemos debe superarse.

Pero, por encima de todo, el Municipio debe ser fundamentalmente un lugar de encuentro de las familias y de la sociedad, valladar que preserve nuestras costumbres y valores, debe ser sitio de comunicación familiar y social, en síntesis, debemos concebir a nuestro Municipio como la trinchera en donde se encuentran defensa solidez los valores sociales, culturales y políticos que nos definen y que nos lleven a un destino común
MEXICO.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel

Ponencia: Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas. Seminarios de los Municipios de México.

UNAM Instituto de Investigaciones Sociales 1970, D.F. México.

Blanquel, Eduardo.

Historia de México. Tomo X, Artículo 10. Una Sociedad se Agita.

Salvat Mexicana Editores, S.A. de C.V. año 1978, México.

Burgoa Orihuela, Ignacio.

Derecho Constitucional Mexicano. Segunda Edición.

Editorial Porrúa, S.A. 1976, México.

Carranca y Trujillo, Raúl.

La Organización Social de los Antiguos Mexicanos.

Editorial Botas. México año 1966 p. 27.

Dau Dau, Alfonso.

Ponencia: Consolidación de los Municipios para su desarrollo. Reunión Nacional de Administración Municipal.

Partido Revolucionario Institucional, IEPES, marzo 1976, Veracruz, México.

De la Garza, Sergio Francisco.

El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno.

México, año 1970.

Díaz del Castillo, Bernal.

Historia de la Conquista de la Nueva España.

Colección Sepan Cuentos. Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1974, México.

Fraga, Gabino.

Derecho Administrativo.

Decimoséptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. año 1977, México.

Grupo de Estudios.

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales IEPES del Partido Revolucionario Institucional.

Editores Asociados, año 1975, México.

Hernández, Rosaura.

La Vivienda Prehispánica en el Antiplano de México.

Artes Gráficas Benzal, año 1976, Madrid, España.

Lira, Andrés.

Artículo. El Gobierno Virreinal.
Historia de México, Tomo VI, México.

Martínez Almazán, Raúl.

Ponencia: Las Finanzas Municipales en México. Reunión Nacional de Administración Municipal. Partido Revolucionario Institucional.
IEPES, marzo 1976, Veracruz, México.

Muñoz, Virgilio, Ruíz Massieu, Mario.

Elementos Jurídico-Histórico del Municipio en México.
Primera Edición, Ciudad Universitaria, México año 1979 Universidad Nacional - Autónoma de México.

Ochoa Campos, Moisés.

La Reforma Municipal. Segunda Edición.
Editorial Porrúa, S.A. año 1968, México.

Partido Revolucionario Institucional.

La Revolución Mexicana, el Municipio libre.
Comisión Nacional. Editorial P.R.I. México.

Tena Ramírez, Felipe.

Leyes Fundamentales de México. Sexta Edición.
Editorial Porrúa, año 1975.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Colección Porrúa. Leyes y Códices de México. Sexagésimo cuarta Edición.
Editorial Porrúa, S. A. año 1979, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
Compilación de Leyes del Estado de México.
Editorial Regina de los Angeles S. A. año 1974, Toluca Estado de México, México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
Compilación de Leyes del Estado de México.
Editorial Regina de los Angeles S. A. año 1974, Toluca Estado de México, México.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario de la Lengua Castellana.
Zero E. del Toro y Gómez M., Isaza E. Granier Hermanos.
Libreros Editores, año 1897, Francia.

Diccionario Enciclopédico Uteha. Segunda Edición.
Unión Tipográfica. Editorial Hispano Americana año 1953, México.

Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.
Joaquín Escricne.
Segunda Reimpresión. Editora e Importadora Norbaja California, año 1979, Ensenada B. C., México.

OTROS DOCUMENTALES

Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, transcrita por Felipe Tena Ramírez.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857.
Imprenta del Gobierno en Palacio año 1883, México.

Plan de Ayala 1911. Transcrita por Felipe Tena Ramirez.

Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Transcrita por Felipe Tena R.

Programa del Partido Liberal Mexicano. Citado por Felipe Tena R.

Diario Oficial de la Federación. 20 de agosto de 1928, México.

Diario Oficial de la Federación. 29 de abril de 1933, México.

Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 1943, México.

Diario Oficial de la Federación. 12 de febrero de 1947, México.

Diario Oficial de la Federación. 17 de octubre de 1953, México.

Diario Oficial de la Federación. 6 de febrero de 1976, México.

Diario Oficial de la Federación. 6 de diciembre de 1977, México.