

884
2er



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL REGIMEN POLITICO
DEL MUNICIPIO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

IRMA DEL CARMEN VAZQUEZ GONZALEZ

MEXICO, D. F.

1987.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

<u>PROLOGO</u>	Pág. 1
<u>CAPITULO I EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO.</u>	5
1. Grecia. 2. Roma. 3. Edad Media. 4. Estado Contemporáneo.	
<u>CAPITULO II ANTECEDENTES DEL REGIMEN MUNICIPAL ACTUAL.</u>	24
1. España. 2. Epoca Precortesiana. 3. La Colonia. 4. Siglo XIX. 5. La Revolución.	
<u>CAPITULO III EL DEBATE CONSTITUCIONAL DE 1917 SOBRE EL MUNICIPIO.</u>	43
1. Antecedentes inmediatos del artículo 115. 2. Debates en el Congreso Constituyente de 1917. 3. El artículo 115 aprobado. 4. Libertad municipal. 5. Resolución de los conflictos entre el Municipio y el Estado.	
<u>CAPITULO IV EVOLUCION DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1917 A 1982.</u>	71
1. Reforma de 1928. Reforma de 1933. 3. Reforma de 1943. 4. Reforma de 1947. 5. Reforma de 1953. 6. Reforma de 1976. 7. Reforma de 1977.	

CAPITULO V LAS REFORMAS Y ADICIONES DEL
AÑO DE 1983 AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Pág. 83

1. Contenido de las Reformas.
2. Alcance de la reforma municipal en materia política.
3. - La suspensión de ayuntamientos o de alguno de sus integrantes.
4. La desaparición de ayuntamientos.
5. La revocación del mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento. -
6. Procedimiento constitucional.

APENDICE

106

CONCLUSIONES

111

BIBLIOGRAFIA

114

P R O L O G O

Dentro del estado contemporáneo encontramos comunidades grandes y pequeñas que, asentadas en un territorio determinado, gozan de la libertad que les concede el régimen político del que forman parte, dentro del marco de una constitución general.

Dichas agrupaciones surgieron en forma natural por el atributo social del hombre; asimismo por las necesidades comunes a los habitantes de dichas agrupaciones, se forman intereses individuales que más adelante conforman intereses colectivos. Esto permitió que los hombres se reunieran a discutir problemas comunes y buscaran soluciones a los problemas que se iban presentando. Dichos fenómenos se plantearon al principio en cuestiones relativas a la tierra que discutían los propios miembros de la comunidad.

La organización de la que hemos venido hablando, se llama municipio y su importancia en la vida política, económica y social de un estado es incuestionable.

El presente trabajo se inicia con los antecedentes históricos del municipio dentro de los que detectamos su origen en Grecia; se desarrolla en Roma; posteriormente sufre una transformación por la influencia de organizaciones germanas o visigóticas; y llega a España en donde se define y de la que es materialmente trasplantada al actual territorio nacional, en donde ya figuraban los célebres calpullis como comunidades agrarias que gozaban de cierta autonomía.

Varias son las características que se dan durante los -

períodos de la colonia e independencia, ya que el municipio mexicano presenta avances y retrocesos dada la si-tuación política imperante en el país. Es hasta 1917 - cuando es dotado de los elementos necesarios para su - existencia autónoma e independiente.

Dentro de los principios fundamentales que se derivan - de las inquietudes ventiladas en el Congreso Constitu- yente de 1916-1917, encontramos la libertad o autonomía municipal, en tanto que las comunidades locales dispo- nen de sus propios órganos de poder; autoridad municipi- pal, en la medida en que el pueblo elige a los integra- tes del ayuntamiento; en que no existe ninguna autori- dad intermedia entre el municipio y el gobierno del es- tado; y en la libre administración de su hacienda.

Esta es una de las grandes conquistas de la revolución, al lado de las reformas agraria y laboral. Al reivindi- car al Municipio Libre como base de la división territo- rial y de la organización política y administrativa del estado, Don Venustiano Carranza marca una nueva etapa - en el constitucionalismo mexicano. Esta declaratoria - de gran fuerza política, fue la culminación de numero- sas inquietudes que se venían proponiendo en cuanto a - reformas municipales.

Los argumentos presentados en el Congreso Constituyente de 1916-1917, son sumamente valiosos para su tiempo y - lo trascienden actualmente, por la defensa que signifi- can para el Municipio Libre.

De 1917 a 1982 el régimen constitucional del municipio-

ha sufrido reformas, algunas de las cuales implican específica importancia, por lo cual en esta monografía se examinan cada una de ellas para delimitar las etapas de su evolución.

Finalmente nos referiremos a las adiciones y reformas realizadas en febrero de 1983, aplicando especial acentuación en aquellas que se contienen en los tres últimos párrafos adicionados a la fracción I del artículo 115 constitucional en lo que se refiere a que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevengan, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

Dicho precepto constitucional, reformado y adicionado, -

ha sido agrupado en diez fracciones, de las cuales, siete corresponden a la estructura municipal; dos son comunes a los estados y municipios y la última corresponde a los estados de la federación. Algunas de ellas constituyen un paso más hacia el ideal del municipio mexicano.

CAPITULO I

EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO

1.- Grecia. 2.- Roma. 3.- Edad Media. 4.- Estado Contem
poráneo.

El municipio primitivo ha dado origen a diversas teo---
rías sobre el nacimiento de la sociedad. Todas ellas -
son de gran importancia porque sientan las bases y ante
cedentes que nos permiten comprender mejor la trayecto-
ria de aquél. De una forma natural de agrupación que -
constituyeron el clan y la tribu, surgió una sociedad -
organizada que conocemos ahora como municipio.

Dentro del concepto de municipio, se puede establecer -
una graduación; desde el primer momento, es una reali-
dad sociológica como asociación domiciliaria, viene ---
siendo un municipio natural independientemente de que -
disfrute o nó de un régimen local en lo político. Ad-
quiere la característica anterior, cuando se logra con-
cretar en él la tendencia a institucionalizarse para fi
nes propios y específicos.

Dentro de las teorías sobre los orígenes de la comuni-
dad social, Platón sostiene que el nacimiento de dichas
comunidades se encuentra en la polis, en las diferentes
necesidades de los hombres y en la división del trabajo
como resultado de esto.

Aristóteles en La Política textualmente sostiene que: -
"La primera asociación de muchas familias, pero formada

en virtud de relaciones que no son cotidianas, es el pueblo, que justamente puede llamarse colonia natural de la familia, porque los individuos que componen el pueblo, -como dicen algunos autores, -han mamado leche de la familia- son sus hijos, -los hijos de sus hijos-. Y agrega más adelante: "... el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana; y a él pueden aplicarse aquellas palabras de Homero: Sin familia, sin leyes, sin hogar.." (1).

Fustel de Coulanges, en su obra "La Ciudad Antigua afirma: "Una religión antiquísima había formado al principio la familia y después la ciudad, estableciendo primero el derecho doméstico, y el gobierno de la gens, y en seguida las leyes civiles y el gobierno municipal". (2).

Adolfo Posada, nos refiere que: "Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo, y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes, y construye viviendas, formando alrededor de un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced o a causa más que del parentesco, de la proximidad o contigüedad espacial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que, a la larga,-

- (1).- Aristóteles.- La Política. Ed. Espasa-Calpe Mexicana. Decimoquinta Ed. México, 1982. P.P. 22 y 23.
(2).- Coulanges Fustel De.- La Ciudad Antigua. Ed. Edaf. Madrid, 1968. P. 321.

constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida común -territorial y espacial- se convertirá en régimen municipal". (3).

De acuerdo a las teorías esbozadas, considero que el municipio es resultado de la sociabilidad del hombre, con el fin de institucionalizar las relaciones sociales. Se produce de una unión natural, social, política y funcional, reunida en forma de asociación de vecindad, siendo la forma de agrupación local por excelencia.

Estimo que es una fuente de la voluntad popular y por consecuencia logra los fines de dicha comunidad de una forma natural por la convivencia en una región determinada, la cuál crea exigencias, necesidades indispensables de satisfacer, para hacer posible, que todos los habitantes puedan realizar sus fines particulares en un medio adecuado para poder coordinar los intereses de todos, y hacer posible la convivencia. Una vez expuesto lo anterior, empezará por los antecedentes del municipio en Grecia, ya que "Para la justa comprensión del proceso histórico de formación del Municipio, es preciso conocer la ciudad griega en la cual dos factores fueron determinantes: la configuración geográfica y el culto religioso". (4).

(3).- Fosada, Adolfo.- El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Cuarta Ed. Madrid, 1936. P. 31.

(4).- Rendón Huerta Barrera Teresita.- Derecho Municipal. Ed. Porrúa. México, 1985. P. 31.

1.- Grecia. Esta fue formada por pequeñas y numerosas ciudades, con una autonomía muy propia en cada una de ellas, independiente cada polis en su culto, su vida privada y su justicia soberana, "Cada uno por separado gobierna como señor a sus mujeres y a sus hijos". (5).- El culto que profesaban los griegos era profundamente familiar e íntimo, dice Fustel de Coulanges, por eso dichas reglas impidieron en un principio a los antiguos desarrollar la vida en común.

Conforme transcurre el tiempo y de acuerdo a las necesidades sociales propias del ser humano, las familias griegas empiezan a mezclarse, sin sacrificar nada de su religión particular, esto es, celebrando un culto independiente, constituyendo la fratría (era en Atenas una subdivisión de la tribu) en Grecia y en Roma la curia.

Dichas curias o fratrías formaron más adelante la tribu, que se caracterizaba por ser una sociedad independiente sin ningún poder social superior a ella, según los lazos de familia, de sangre, de unión o de amistad, así, y todo basado en el respeto del culto y con la alianza de varias tribus surge la ciudad, que "estuvo representada por los jefes de familia. Los demás individuos ejercían el derecho de ciudad por intermedio de su pater respectivo. En Atenas se distinguieron estos dos categorías con los nombres de eupatridas y tetas; en Esparta se llamaron iguales e inferiores; en Eubea, caballeros y pueblo. Por ello observa Max Weber que, la ciudadanía en la antigua polis, se ejerció únicamente

(5).- Aristóteles. Op. Cit. P. 23.

te a través de la calidad de miembro de un clan o gens.

"La asamblea de la ciudad estuvo formada únicamente, en Atenas, por los supatridas; en Esparta, por los igua---les; en Eubea, por los caballeros, pues todos ellos ---eran jefes absolutos de su gens. La plebe, verdaderos - esclavos, estaba integrada por los pueblos conquistados y vivía fuera de la ciudad, sin derecho a tener un culto y por lo tanto, sin hogar ni ley que la amparase". - (6).

El ciudadano griego adquiría poder público cuando cum---plía determinada edad y había convivido dentro de una - familia y una fratría. Dentro de las facultades del ---ciudadano se encontraban el de poder asistir al culto - de la ciudad, participaban en los banquetes públicos, - así como de sus derechos civiles y políticos; lo que no ocurría con la plebe, pudiendo observar entonces que en Grecia existió una gran desigualdad social que fomentó--- más tarde el surgimiento de una aristocracia regida por otras reglas.

De posteriores evoluciones surge la idea de la democra---cia. Este nuevo régimen estableció derechos políticos- a todos los hombres libres, naciendo así el sufragio.

La organización de la ciudad estaba representada en un---principio, por los jefes de familia, como lo hemos men---cionado; posteriormente "el arconte que daba su nombre- al año y velaba por la conservación de los cultos domés

(6).- Ochoa Campos, Moisés.- La Reforma Municipal. Ed. --- Porrúa, Cuarta Ed. México, 1985. P. 61.

ticos; el rey, que practicaba los sacrificios; el polemarca que figuraba como jefe del ejército y juzgaba a los extranjeros; los seis tesmotetas, que parecían administrar la justicia, y no hacían en realidad más que presidir los jurados; los diez que consultaban los oráculos y hacían algunos sacrificios; los que acompañaban al arconte y al rey en las ceremonias; los diez atrotetas que permanecían cuatro años en actividad para preparar la fiesta de Baco, los prítaneos, que en número de cincuenta estaban permanentemente reunidos para mantener el hogar público y la continuación de los banquetes sagrados. Los magistrados creados especialmente para la democracia, que no eran sacerdotes y velaban por los intereses materiales de la ciudad. Estos eran: primero, los diez estrategas, que se ocupaban de los negocios de la guerra y de los de la política; después los diez estynomos, que cuidaban de la policía; los diez agoranomos, que tenían a su cargo la vigilancia de los mercados de la población y del Pireo; los quince sitofílicos, que vigilaban la venta del trigo; los quince metrónomos, que contrastaban las pesas y medidas; los diez guardas del tesoro; los diez receptores de cuentas; y los once que estaban encargados de la ejecución de las sentencias. Añádase que la mayor parte de estas magistraturas eran repetidas por cada una de las tribus y por cada uno de los demos. El menor grupo de población en el Atica tenía su arconte, su sacerdote, su secretario, su receptor y su jefe militar, y casi no podía darse un peso en la población ni en el campo sin encontrar se con un magistrado". (7).

(7).-- Coulanges Rustel De.- Op. Cit. P.P. 299 y 300.

Esta breve referencia de la organización en la comunidad griega, nos muestra el inicio y desarrollo del municipio, que al fin incipiente y rudimentario, trascendió en una forma jurídica. La administración municipal actual, guarda algunas reminiscencias griegas como veremos más adelante.

Grecia fijó el concepto de autonomía local, vigente hasta nuestros días, cada ciudadano tenía derechos civiles y políticos. "Apareció el sufragio como expresión prístina de la soberanía popular y el interés público substituyó a las prescripciones religiosas". (8).

2.- Roma.- Sergio Francisco de La Garza nos dice: "Roma ejerce, innegablemente, desde las cumbres de su derecho, calificado por Kant como "la razón escrita", una poderosa influencia sobre todos nuestros pueblos modernos, ligados directa o indirectamente con ella; y Roma fue, en sus mejores tiempos, una inmensa confederación de municipios". (9).

El municipio nace en Roma al diseminarse por toda la península itálica la ciudadanía (10). En un principio la ciudadanía pertenecía en forma exclusiva a la ciudad de Roma. Al ocurrir el fenómeno anterior, es decir al extender Roma su imperio, surge "el problema de ordenar convenientemente las relaciones que debería guardar en-

(8).- Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. P. 75.

(9).- De La Garza, Sergio Francisco. El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno. Ed. Jus. México, - 1947. P. 7.

(10)- Mommsem, Teodoro, citado por Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1977. Decimoquinta Ed. P. 152.

tre sí la autonomía de la comunidad del Estado y la de las particulares comunidades de ciudad". (11).

El mismo autor nos dice: "Las ciudades autónomas, pues, que Roma se incorporó otorgándoles en mayor o menor grado la ciudadanía romana y la libre organización administrativa constituyeron los municipia. Así los municipia foederata, o ciudades libres que se adherían a Roma en virtud de la celebración de un pacto, conservaban su organización política y administrativa independiente, respecto del gobernador romano; sus habitantes no tenían que servir en el ejército romano aunque debían ayudar con un ejército auxiliar propio; no podían celebrar pactos internacionales; conservaban sus propiedades libres de impuestos, si eran de las llamadas inimuae y podían acuñar moneda. Los municipia coerita, o ciudades estipendiarias, conservaban su derecho propio y sus tierras; sus habitantes gozaban de libertad personal y de sus propiedades; gozaban del jus connubii o del jus commercii o de ambos; pero tenían que pagar un canon vinctialis y un tributum o estipendium". (12).

Algunos autores opinan que, "el municipio nace en Roma al ocurrir la expansión de ésta". (13).

Rafael Wielsa nos dice que el municipio romano se caracterizaba por la calidad de ciudadanos romanos reconocidos.

(11).-- De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit. P. 152.

(12).-- Ibidem. P. 12.

(13).-- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta Ed. Ed. Porrúa. México, - 1981, P. 323.

da a los habitantes del mismo y por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia". -- (14).

No siempre fue así, en un principio los pueblos vencidos eran sometidos de tal forma que se les privaba de su libertad, en forma total, aunque "si el conquistador no había opuesto resistencia, es decir, si se sometía a discreción (deditio), se le permitía conservar parte de sus bienes y gozar de algunos derechos, pero nunca de independencia". (15).

Fustel de Coulanges nos dice que los dediti eran "los que habiendo pronunciado la forma de deditio, entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus casas, sus templos, sus dioses. No sólo habían renunciado, pues, a su gobierno municipal, sino también a todo lo que más amaban los antiguos, esto es, su religión y su derecho privado. A partir de este momento, esos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político. Nada tenían de sociedad regular. Su urbe(ville) podía subsistir ingente, pero su ciudad (ci té) había sucumbido. Si continuaban viviendo juntos, era sin gozar de instituciones, leyes y magistrados". -- (16).

En Roma nace la palabra municipio que proviene de Munus que significa carga, era un tributo que tenían que pa-

(14).- Vielsa, Rafael.- Principios del Régimen Municipal. Buenos Aires, 1940. P. 43.

(15).- Acosta Romero, Miguel.- Op. Cit. P. 323.

(16).- Coulanges Fustel De.- Op. Cit. P.

gar los habitantes de las ciudades conquistadas, esto último en la época en que tales ciudades obtienen independencia, lo que ocurrió con la lex julia en el Imperio. O bien como lo precisa el Maestro Burgoa, la palabra municipio "proviene de la conjunción "mumus-oficio- y capere-tomar-, acepción etimológica que no coincide con la implicación jurídico política del municipio". -- (17)..

Una de las características del municipio romano que subsiste hasta nuestros días es la de que el gobierno municipal no podía contrariar las leyes y decretos del pueblo y del senado de Roma; actualmente los ~~hazda~~ de policía y buen gobierno se sujetan a la constitución del estado.

El régimen de gobierno del municipio romano no fue siempre el mismo, Miguel Acosta Romero manifiesta que "era popular unas veces y más o menos autocrática, otras". -- (18).

Por otra parte, Moisés Ochoa Campos citando a Pedro Gómez de la Serna nos habla de una "diversidad de orígenes y de privilegios, (se refiere a la ciudades romanas) introducía diferencias esenciales en la forma de su gobierno y en la condición jurídica de sus habitantes". -- (19).

- (17).-- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Primera Ed. México, 1973, P. 964.
(18).-- Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. P. 323.
(19).-- Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. P. 69.

Sergio Francisco de la Garza nos refiere lo siguiente: -
"Aunque Mommsen advierte que "tantas y tan variadas formas revistió la autonomía municipal administrativa de las comunidades del estado romano, en las diferentes épocas de la historia del mismo y según las distintas localidades, que se hace imposible presentar un cuadro, - en cierto modo completo de todas ellas", en forma general puede establecerse que la organización y la administración del municipio romano estuvo a cargo de la curia y del comicio o asamblea del pueblo y de funcionarios públicos municipales.

"La curia, llamada también senado o ordo y decurionum - era un cuerpo político; durante largo tiempo electivo, - formado generalmente por cien miembros decuriones, curiales-. El comicio o asamblea del pueblo, en la que participaban los cives municipales, elegía a los magistrados y votaba las leyes locales.

"Los funcionarios públicos que desempeñaban magistraturas y oficios superiores -hombres- eran: los duoviri juri dicundo, quienes presidían la curia y las asambleas populares, cuidaban de la regularidad de las elecciones, impartían justicia y, en general, dirigían la administración municipal; los duoviri aediles, que tenían a su cargo la policía y el orden de las calles y plazas y los edificios públicos; los quaestores, encargados de la hacienda local; los censores encargados de formar y corregir el censo. Todos ellos recibían grandes honores, pero además respondían de las cargas municipales y de los daños que causaran durante su gestión, para lo cual debían otorgar fianza o hipoteca y además entregar

una suma al tesoro para los espectáculos y edificios públicos. Existieron también el curador, que era un funcionario nombrado por el emperador para vigilar las haciendas locales, y el defensor civitatis o defensor plebis, en algunos casos electivo y en otros nombrados por el prefecto, que tenía como misión defender a los ciudadanos y en particular a los plebeyos contra los abusos de los funcionarios. Los funcionarios inferiores, a quienes no se les concedía honores sino munera, eran los jefes de determinados servicios públicos como los curatores viarum, balneorum acueductus, etc." (20).

Moisés Ochoa Campos comenta que "la organización de las poblaciones bajo la dominación de una sola ciudad, constituyó un hecho que revolucionó al mundo antiguo. Las ciudades, antes reacias a unirse con otras y mucho menos a mantener en común leyes e instituciones, ahora pedían a Roma, como las poblaciones del Lacio, "y citando a Tito Libio pone en boca de éste las siguientes palabras: Que se nos conceda igualdad; tengamos las mismas leyes; que solo formemos con vosotros un único estado, una civitas; solo tengamos un nombre, y que a todos se nos llame igualmente romanos". (21).

Ignacio Burgoa escribe: "Bajo el gobierno de Julio César, en el año 45 A. de C., se expidió la lex municipalis que uniformó las bases según las cuales debían administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las que se había concedido el carácter de municipales -

(20).- De la Garza, Sergio Francisco.- Op. Cit. P.P. 12 y 13.

(21).- Ochoa Campos, Moisés.- Op. Cit. P.P. 69 y 70.

por el Estado Romano, y una de las primeras que conforme a dicha ley se organizó dentro del régimen municipal -- fue Gadez -Cadiz- en España cuando éste país era provincia de Roma". (22).

En Roma hubo municipios con derecho completo, con solo parte del derecho, con derecho a conservar su legislación y los que adoptaron la legislación de Roma.

El municipio romano se integró de la manera siguiente: -- un territorio, una población, un poder público y un orden jurídico; elementos que lo son también del municipio actual, como más adelante lo veremos.

Adolfo Posada refiere sobre el final del municipio romano: "El Maestro Azcárate plantea el problema histórico-que lógicamente se suscita al considerar, en amplia -- perspectiva, el proceso general del régimen municipal." "desapareció, pregunta, esta organización municipal -- romana- con la invasión de los bárbaros, o subsistió hasta enlazarse con el movimiento comunal de la Edad Media? Savigny, A. Thierry y Eichhorn, sostienen la afirmativa: C. Hegel, Arnold y Laurent, lo contrario... "Puede afirmarse escribe luego, que el municipio romano aunque decaído en verdad de su antigua grandeza, transformado y unido a otros nuevos elementos, no desapareció, sino- que subsistió después de la invasión hasta la revolución comunal de la Edad Media". (23).

(22).- Surgoa, Ignacio. Op. Cit. P. 964.

(23).- Posada, Adolfo.- Op. Cit. P. 47.

La libertad municipal y el autogobierno cívico fortalecieron al Imperio Romano y al perderse tales características decayó en forma notable. Esta es quizás una de las grandes lecciones de la historia del municipio romano que no podrías servir de ejemplo al municipio actual.

3.- Edad Media. De acuerdo con los historiadores, no podemos marcar con exactitud el momento en que comienza la Edad Media; sin embargo, podemos decir que su inicio lo señala el fortalecimiento del cristianismo en Europa o la expedición del Edicto de Tolerancia por Constantino el Grande en el año 313.

Es importante conocer el régimen municipal en España durante la Edad Media, por ser ésta de gran influencia en México. España queda sujeta a la dominación romana y por lo tanto a su influencia; posteriormente es invadida por los visigodos.

Durante este período la iglesia y el pueblo se ayudan recíprocamente, subsiste la figura de lo que se denominó defensor de la ciudad, que era el representante de la comunidad en sus relaciones con las personas que encabezaban el poder (24). La iglesia apoya al municipio para la creación de obras públicas como hospitales.

Los visigodos celebraban continuamente concilios para discutir asuntos del Estado. Por ejemplo el Sexto de los Concilios de Toledo, suprimió todo vestigio de libertad municipal; un nuevo concilio, también celebrado (24).- Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. P. 77.

en Toledo restituyó los privilegios de las ciudades.

Como institución de origen genuinamente germánica relacionada con la organización municipal, encontramos entre los visigodos el conventus publicus vicinorum, que era una "asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural para atender administrativa, no judicialmente, las cuestiones de deslinde y amojonamiento y en las de huidas de siervos, así como para presenciar la ejecución de penas, ignorándose la época y forma de reunión". (25).

Posteriormente bajo la dominación de los árabes, los españoles fortalecieron su conciencia municipal; los monarcas de algunos reinos concedían franquicias y privilegios a los moradores para atraer gente y atacar a los árabes. Dichas franquicias y privilegios tomaron el nombre de frontera.

Durante la Edad Media, los consejos municipales eran autónomos política y administrativamente. Se integraban de la siguiente forma: Dos consejos municipales, uno popular y otro con representantes del rey. El popular se conocía como cabildo abierto y el otro como cabildo secular. A estos dos grupos se les conoció después o formaron lo que conocemos actualmente como ayuntamiento.

El ayuntamiento estaba formado por alcaldes que ejercían funciones judiciales; existía el sufragio popular, cada ayuntamiento expedía sus propias leyes, se inspeccionaba

(25).-- Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Op. Cit. P. 74

la administración de los funcionarios públicos entre otras actividades.

4.- Estado Contemporáneo. El Municipio actual está considerado como una forma de descentralización de los servicios públicos, cuenta con autonomía, Ochoa Campos lo define de la siguiente forma: "el municipio es la asociación de vecindad: a) constituida por vínculos locales fincados en el domicilio; b) asentada en un territorio jurídicamente delimitado; c) con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; y d) reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa". (26).

La autonomía municipal no alcanza el grado de otorgarse su propia ley, ya que aún cuando puede expedir bandos de policía y buen gobierno, estos no son sino desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo central. (27).

Al respecto es importante mencionar que: "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 conse-

(26).- Ochoa Campos, Moisés.- El Municipio, su Evolución Institucional. México, 1981. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANCERAS. P. 12.

(27).- Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Decimoquinta Ed. Edit. Porrúa, México, 1977. P. 150.

cuencia, 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 autonomía". (28)

Así, Kelsen nos indica: "el radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales". (29).

La descentralización municipal implica además la existencia de una personalidad jurídica propia. Surge aquí el problema de determinar si el municipio es de formación natural y anterior al estado o bien si se trata de una creación del estado. Felipe Tena Ramírez opina que es la legislación local la que fija las condiciones que debe satisfacer una comunidad de personas para merecer la categoría de municipalidad, y que una vez satisfechas dichas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad surge el municipio con la personalidad jurídica que inso jure le otorga la constitución federal; desplazándose a la legislación local el problema del nacimiento del municipio a la esfera del derecho.(30).

La teoría constitucional considera al municipio como la - célula primaria de la democracia de un país y reducto de

(28).- Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. P. 329.

(29).- Kelsen, Hans. Citado por Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. P. 150.

(30).- Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. P. 151.

Las libertades individuales ante el estado.

Miguel Lanz Duret señala: "En todas las naciones en que impera el régimen democrático, el municipio es una de las organizaciones más perfectamente desarrolladas y protegidas por las leyes y por los gobernantes, tanto por los servicios de carácter educativo que presta a la democracia misma, como por la ayuda material y los beneficios que proporciona al gobierno nacional por medio de la descentralización administrativa". (31).

En la opinión del Maestro Burgoa "el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado". (32).

De tal aserto se infiere, que el municipio se integra por los siguientes elementos: a) un territorio, b) una población, c) un orden jurídico, d) un poder público y e) un gobierno que desempeña este último. Son estos elementos los que integran actualmente el municipio y si llegare a faltar alguno de ellos podríamos hablar de otra forma política administrativa de gobierno más no de la municipal.

De acuerdo con Ochoa Campos, el municipio tiene las finalidades siguientes:

(31).- Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de nuestro Régimen. 2a. Ed. Edit. Porrúa. México 1953, P. 397.

(32).- Burgoa, Ignacio. Op. Cit. P. 967.

- a).- Garantizar la seguridad de su territorio.
- b).- Garantizar el orden público.
- c).- Garantizar la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos, y
- d).- Garantizar la justicia municipal³³.

(33).- Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. P. 12.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL REGIMEN MUNICIPAL ACTUAL

- 1.- España. 2.- Epoca Precortesiana. 3.- La Colonia. -
- 4.- Siglo XIX. 5.- La Revolución.

1.- España. Según hemos apuntado, (10) el origen del municipio en España se remonta a la época en que se produjo el proceso de romanización de la Península Ibérica; cuando se crean veintiún municipios, cuatro ciudades federadas y el resto de estipendiarias.

Se considera que renace el municipio, "al principio de la reconquista del territorio español en poder de los árabes, ya que es hasta entonces cuando el municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político". (34).

Cada municipio contaba con su propio fuero municipal en el que se contenían los privilegios de los ciudadanos.

Existieron diferentes tipos de fueros: los breves, que además de enumerar los privilegios ordenaban la administración municipal y fijaban sus relaciones con el estado; los extensos, que regulaban la organización y el funcionamiento de las instituciones municipales constituyendo codificaciones tipo en materias civil, penal y procesal, los que eran adoptados por otras ciudades en-

(10).- Supra. P. II.

(34).- Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. P. 75.

forma íntegra o con ligeras modificaciones; y las llamadas Cartas Pueblas que se otorgaban a las ciudades de nueva creación y en las que se precisaban sus privilegios.

Ochoa Campos, citando a Juan Agustín García, nos habla de los principios básicos de los fueros, los que por su importancia y trascendencia en la época contemporánea transcribimos a continuación.

"1.- Igualdad ante la ley, expresamente establecida en el fuero de Cuenca. 2.- La inviolabilidad del domicilio. 3.- Justicia. El vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o por su consejo. 4.- Participación en la cosa pública; los vecinos eligen libremente a los magistrados concegiles. 5.- Responsabilidad de los funcionarios". (35).

Ya en lo personal el propio Ochoa Campos opina lo siguiente: "podemos decir que los cabildos españoles, a semejanza de los ingleses, habían logrado la igualdad civil y política de los ciudadanos, la inviolabilidad del domicilio, la importancia del derecho de vecindad, derecho a elegir a los funcionarios municipales y responsabilidad de estos, justicia impartida por magistrados elegidos por su consejo municipal y derecho a no ser privado de la libertad sin previa sentencia de los jueces locales.

Estos derechos ejercieron gran influencia en la organi-

(35).- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Op.- Cit. P. 83.

zación civil y política y orientan la vida social en la Época Contemporánea. (36).

Existía además una institución llamada concilium o asamblea judicial, era una institución de origen visigodo - que desapareció a raíz de la invasión árabe para convertirse en Asamblea General de Vecinos que elegían al Judex y a los alcaldes para que ejercieran las funciones judiciales por un año.

Del concilium nace el consejo municipal con autonomía política y administrativa y con leyes y magistrados propios. Los consejos, como ya lo hemos visto, eran de dos clases: abiertos y municipales -también llamados cabildo secular o ayuntamiento propiamente dicho-. Los primeros se integraban por todos los ciudadanos quienes -- eran llamados mediante repique de campanas para que discutieran los asuntos de interés local y eligieran magistrados por mayoría de votos; los segundos, por funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos.

Desde finales del siglo XII, hasta principios del XIV - florecieron la autonomía y la libertad municipales; sin embargo, después de ello nace lo que se denominó consejo cerrado, integrado por las personas de origen aristocrático que desempeñaban cargos municipales, presentándose un fenómeno de desigualdad debido a que se excluía de dichos cargos a los plebeyos y campesinos.

(36).- Ibidem.

En el año 1020 los señores feudales empezaron a incrementar su poderío a costa de los municipios; lo que obligó a los funcionarios municipales a reunirse con el entonces Rey Alfonso V de Castilla y promulgar el fuero de León, el cual en la época de Alfonso VII fue confirmado y sirvió de modelo para las legislaciones municipales.

A finales del siglo XIV sobreviene la decadencia del municipio, los oficios concejiles empiezan a ser vendidos, siendo que anteriormente eran honoríficos y de elección popular.

Cuando Cristóbal Colón descubre América, la libertad del municipio en España se encontraba sumamente disminuida por el poder real.

El día 23 de abril de 1521 la tropa de Carlos V derrota a los comuneros de Castilla en la batalla de Villalar, lo cual marca el inicio del absolutismo que vino a acabar con las libertades municipales y con el que se inicia un municipio más centralizado y fiscalizado. Esto ocurre bajo el dominio de Alfonso XI, quien se alió con la burguesía y creó los consejos municipales castellanos de tal forma que el representante del rey presidía el consejo formado por magistrados nombrados por él mismo.

Con anterioridad, durante la Edad Media, había surgido un funcionario llamado corregidor, que tenía la misión de presidir las juntas municipales y ejercer la autoridad de los reyes por su conducto. Esta nefasta institu-

ción nace en el año 1236 durante el reinado de Enrique-III.

Los hechos anteriores provocaron que los municipios de América no fueran sino simples corporaciones administrativas intervenidas por el poder central.

2.- Epoca Precortesiana. Es bien poco lo que conocemos del mundo antiguo de México, ya que de las culturas — existentes antes de la llegada de los españoles como — son la maya, la olmeca, la tolteca, la chichimeca y la azteca, tenemos insuficientes antecedentes.

Así, respecto del derecho maya sabemos que el nuevo imperio era una confederación de Ciudades-Estados, unidos por un lenguaje y una cultura comunes. Cada Ciudad-Estado estuvo gobernada por un jefe llamado Hach uinio o ahau, cargo que era hereditario y se desempeñaba con el auxilio de un consejo de nobles y sacerdotes. A el ahau, correspondía nombrar a los bataboob que eran los alcaldes de las aldeas adscritas a su Ciudad-Estado, — los que a su vez eran ayudados por dos o tres consejeros municipales responsables por los barrios de cada municipalidad.

Existía también un jefe militar llamado nacom, quien — era elegido por los nobles. (37).

(37).- Floris Margadant. S. Guillermo. El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea.- México, 1960, Edit. Esfinge.- P.P. 14 y 15.

La cultura chichimeca tuvo una organización política rudimentaria, Guillermo Floris Margadant, nos refiere -- que "Cada grupo tenía un jefe hereditario, y con fines militares o para migraciones colectivas solían formarse confederaciones transitorias, la única rama de los chichimecas que parece haber tenido una organización política que dio cierta cohesión permanente a múltiples grupos, dispersos sobre un amplio territorio, fue la de -- los chuachichiles, que tenían su capital al noreste del Sauzal, y obedecían a un triunvirato de miembros de una sola familia, generalmente compuesto de un jefe, su hermano y uno de sus hijos". (38).

La gran diferencia entre el régimen municipal precortesiano y el español, es la ausencia de espíritu democrático en aquél, ya que era característica el ejercicio unilateral del poder. El derecho municipal español se trasplantó a la Nueva España y subsistió al lado del -- calpulli azteca, (Las Leyes de Indias, 2. 1. 4; 5. 2. -- 22 autorizaron la continuada vigencia de las costumbres que fueran compatibles con la Corona y el Cristianismo).

Desgraciadamente, como ya lo hemos visto en la época en que llega Cortes a la Nueva España, el municipio español había dejado atrás sus mejores tiempos. Sin embargo, es innegable que a España corresponde el mérito de plantar en nuestro país la tradición municipal con su conquista de derechos a favor de la comunidad, los que; -- aunque disminuidos conservan hasta la fecha la semilla latente, en algunos casos, que esperamos que algún día

(38).- Ibidem P.P. 16 y 17.

no muy lejano vuelva a germinar y podamos ver cristalizados en todo su esplendor los principios municipales - que establece nuestra Constitución.

Antes de la llegada de los conquistadores españoles a México, la antigua población de este país, especialmente los aztecas o mexicas, habían creado una organización política con características parecidas a la organización municipal.

Efectivamente, existían asociaciones de personas -la mayoría familias- a las que se denominaban calpulli, asentadas en un territorio y con un jefe llamado tlatocani.

Su forma de organización política, social y económica - se regía comunmente por un consejo formado por los jefes de dichas familias quienes nombraban a los tlatocanis y a todos los demás funcionarios municipales. La palabra calpulli significa barrio o linaje. Por un lado encierra la idea de lugar, de asentamiento, de área. (39).

En el calpulli se dió un régimen de propiedad de la tierra de carácter comunal, aunque en lo individual existía el derecho de usufructo sobre una parcela para el sustento de cada familia. Lo anterior da origen a que el maestro Ochoa Campos lo llame: "municipio primitivo de carácter agrario". (40)

(39).- Toscano, Salvador. La Organización Social de los Aztecas. Edit. UNAM. México, 1937. P. 46.

(40).- Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. P. 32.

Los tlatoani o jefes de los calpulli "ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los reyes de México, Texcoco o Tlacoapan, según su caso". (41).

Existía también un consejo de ancianos representantes de cada familia como una simple junta vecinal, revestida de una autoridad muy limitada y sin más atribuciones que las relativas al aseguramiento del orden y a la buena inteligencia entre los miembros del calpulli". (42).

Cada calpulli tenía su propio dios y una escuela de entrenamiento para sus guerreros.

En resumen tenemos que, el calpulli tuvo funciones económicas, políticas, sociales y religiosas; estaba asentado en un territorio y sus miembros tenían lazos familiares y comunes de vecindad.

Para nuestro estudio es importante hacer mención de las características de los funcionarios del calpulli, las que de acuerdo con Ochoa Campos eran las siguientes:

- 1.- La duración de su encargo, por toda la vida.
- 2.- La deposición de su encargo, por el consejo, si da

(41).- Muñoz Virgilio y Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio, México, 1979. Edit. UNAM. P. 26, citando a Manuel Orozco y Berra. Organización Social y Política de los Antiguos Mexicanos.

(42).- Ibidem. Citando a Manuel M. Moreno. La Organización Política y Social de los Aztecas. P. 27.

ban motivo grave para ello.

3.- El carácter electivo de sus designaciones.

4.- La restitución electiva, que sólo consideraba a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos del linaje.

5.- La excepción respecto a los topiles, -todo nuestro, pilli, hijo- que no eran escogidos entre los jefes de familia". (43).

De las anteriores características, la segunda es antecedente, de la fracción I párrafo tercero de nuestra Constitución y es objeto de estudio especial en la presente monografía ya que adecuada al municipio actual, viene a ser la misma disposición del antiguo calpulli.

Feliciano Calzada Padrón nos dice: "El calpulli era un clan elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo y en él, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del consejo. Pero, además, había varios funcionarios del calpulli: el teach cauh o encargado de la administración, - en forma parecida a la de los alcaldes; el tecuhtli o jefe militar del calpulli; los tequitlatos encargados de dirigir el trabajo comunal y los calpixques o recaudadores de tributos. En cuanto a las funciones de policía ya hemos mencionado, que las ejercían los centectla pixcle, elegidos por los vecinos del calpulli". (44).

Aparentemente se podría decir que el calpulli tuvo un -

(43).- Ochoa Campos, Moisés.- Op. Cit. P. 35.

(44).- Calzada Padrón, Feliciano.- Municipio Libre, For-
talecimiento del Federalismo. Edit. UNAM. Méxi-
co, 1983. P. 32.

régimen municipal semejante al español, sin embargo es claro que únicamente tuvo algunos rasgos comunes con aquél, ya que el municipio propiamente dicho nace con la llegada de los españoles a México.

3.- La Colonia. Esta etapa histórica de nuestro país, se inicia después de la conquista realizada por los españoles quienes sientan las bases jurídicas y políticas de lo que sería la Nueva España. Como es lógico suponer, el municipio fue un importante instrumento jurídico con el que se colonizó América.

Hernán Cortés funda en abril de 1519 el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, (nombre dado debido a que el desembarco fue en viernes santo de la Cruz); primero de México y con posterioridad a la caída de Tenochtitlán en 1521 el de Coyoacán que es trasladado a lo que fue Tenochtitlán y después la Ciudad de México que se funda el 8 de marzo de 1524.

Cada villa debía tener dos alcaldes (después fue uno solamente), con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano.

Surge así el municipio en México con participación de elementos del municipio español y del calpulli azteca, esto último en razón de las nuevas características que le imprimía la organización azteca y precortesiana en general, como lo era la propiedad comunal y el gobierno de caciques.

Así tenemos a la cabeza al rey, sus secretarios y el - consejo de indias, de quienes dependía a su vez un vi- rrey radicado en la Nueva España y una audiencia, final- mente los gobernadores y los corregidores o alcaldes ma- yores de los que dependía el cabildo y sus oficiales.

El ayuntamiento de la época colonial fue creado a seme- janza del español para administrar las ciudades e impar- tir justicia.

En cada municipio había un cabildo o un ayuntamiento, - las ciudades más importantes debían tener doce regido- res y las más pequeñas, villas o pueblos únicamente --- seis, si se trataba de una metrópoli existía un alcalde mayor o corregidor con representación del poder central, tal era el caso de la Ciudad de México.

Inicialmente los cargos municipales fueron de elección- popular, pero después se convirtieron en cargos que se- vendían en subastas públicas, con lo que se volvió anti- democrática la institución, no obstante que existieron- leyes para regular tales ventas, las que en cierta for- ma cuidaban que las personas que adquirieran dichos car- gos fueran las más aptas y adecuadas para ellos.

Los cargos municipales más importantes eran los siguien- tes:

"a).- Alférez Real. Este funcionario portaba el Pendón- Real en el caso de festividades, ocupaba un lugar privi- legiado en el Consejo después del presidente: proponía- en el caso de elecciones a seis candidatos y en el caso

de ausencia de los alcaldes ordinarios, los suplía interrinamente.

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

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

d).- Contador Mayor de Menores. A este funcionario incumbía la tarea de fijar y asegurar la parte de las herencias que les correspondía en las sucesiones a los ciudadanos". (45).

De acuerdo con las Leyes de Indias, los pueblos indios debían elegir a un indio alcalde anualmente, si el pueblo tenía más de 30 casas, dos alcaldes y dos regidores indios, los que se encargaban también de gobernar a los pueblos reducidos a tribus sometidas a la vida sedentaria.

"Las funciones del cabildo colonial comprendían:

(45).- Muñoz Virgilio y Mario Ruiz Massieu. Op. Cit. P.37.

- El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos.
- La vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
- El cuidado del disfrute común de pastos y montes.
- El corte y plantación de árboles.
- El remate de los derechos de vender carne y pan.
- La formación de sus ordenanzas, que debían ser aprobadas por el Virrey.
- El repartimiento de vecindades, caballerías y peoneras.
- La administración del municipio o inspección de cárceles, hospitales y cementerios.
- La atención de los servicios públicos; policía, agua potable, alumbrado y pavimento". (46).

Durante la colonia la organización y funcionamiento del municipio se rigió por las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y - Pacificación de las Indias de 1573. Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias de 1680 y las Ordenanzas de Intendentes de 1776.

La característica centralista del régimen municipal español de esta época se dejó sentir igualmente en lo que fue la Nueva España.

4.- Siglo XIX.- Es precisamente el municipio el que ha haciendo honor a su designación de célula primaria de la democracia, levanta su voz en el año de 1808 y por con-

(46).- Calzada Padrón, Feliciano.- Op. Cit. P. 41.

ducto de Primo de Verdad, en ese tiempo Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, proclama la necesidad de que la Nación Mexicana reivindicara su soberanía y se independizara del imperio español, marcando el inicio de la gesta de la independencia.

En España Carlos IV y Felipe VII habían abdicado la Corona, dejando al Imperio Español en manos de Bonaparte a quien se consideraba usurpador y por tanto insubsistente cualquier autoridad que pretendiera ejercer en las colonias españolas.

Nace de esta forma la idea principal de reasumir nuestra independencia, separándonos del Gobierno Español y estableciendo un régimen de gobierno propio, es innegable la importancia de los ayuntamientos en tan noble lucha.

En el año de 1812 triunfa en España la revolución liberalista y es promulgada la Constitución de Cadiz que estuvo vigente hasta el año de 1823 fecha en que vuelve al trono Fernando VII como monarca absoluto.

Dicha Constitución intentó restablecer la antigua libertad política de los municipios, sin embargo, falló en este intento por tomar de todos los fueros lo más importante y tratar de que se aplicaran de manera uniforme a todos los municipios, lo cual iba en contra del particularismo regionalista que los caracterizaba.

La Constitución de Cádiz influyó notablemente en México, en ella se establecía la existencia de ayuntamientos.

tos integrados por alcaldes, regidores y síndicos presididos por un jefe político, elegidos indirectamente por un cuerpo de electores, que estando en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, nombraban a las autoridades municipales; asimismo estableció la necesidad de que se creara un ayuntamiento en los pueblos que pasaran de mil habitantes y no existiera uno, se señalaba la obligación de que el ayuntamiento fuera renovado cada año y no permitió la reelección: los alcaldes, regidores y síndicos debían ser ciudadanos mayores de 25 años y vecinos del lugar; fijó también las facultades de los municipes y la forma en que éstas se debían ejercitar, estableció la vigilancia de los ayuntamientos por parte de las diputaciones provinciales, a quienes rendían un informe anual de los caudales públicos que se hubieren recaudado e invertido. (47).

En aquél tiempo el país se encontraba dividido en intendencias encabezadas por un intendente que tenía facultades de carácter militar y administrativas. El intendente representaba al Virrey, lo que significaba que era el gobernador en la provincia.

En las ciudades y villas existían ayuntamientos con sus respectivos alcaldes, regidores y síndicos. Existían todavía los pueblos indios que como recordamos fueron respetados por el gobierno colonial.

Es en la Constitución de Apatzingán, en el año de 1814,

(47).-- Tena Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México. 1808-1978. Ed. Porrúa. México, 1978. Octava Ed. P. 95 y s.s.

en donde encontramos por primera vez la división política del país por estados. Estos surgen de las antiguas-provincias que para entonces sumaban diez y siete.

Esta época se caracteriza por la lucha por el poder entre liberales y conservadores, la que determina el establecimiento de regímenes federal o central, según el partido que triunfara. Paradójicamente, fueron las constituciones centralistas las que se ocuparon del municipio y las federalistas lo olvidaron por completo.

Así, el municipio no fue contemplado por el Acta Constitutiva, la Constitución de 1824 sólo crea el Distrito--Federal como residencia de los poderes federales cuyo gobierno quedó bajo la dirección de estos; el Acta de Reformas de 1846 ni por la Constitución de 1857.

Sí lo hacen la Constitución de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 y aún las Leyes del Imperio. La Constitución de 1836 dividió al país en departamentos, distritos y partidos y dentro de éstos encontramos a los municipios. (48).

La Constitución de 1857 a pesar de que establece el régimen republicano, representativo, democrático y federal, olvida al municipio, no es sino hasta que se reforma el artículo 109 cuando se incluye la idea del Municipio Libre.

(48).- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. P. 157.

5.- La Revolución. En la época porfirista el municipio sufre nuevamente el control y la intervención del poder central por conducto de los Jefes Políticos que se encargaron de terminar con cualquier rastro de independencia municipal que pudiera existir. Es este otro de los rasgos característicos de la dictadura de Porfirio Díaz.

En dicha época se crearon divisiones administrativas a las que se dió el nombre de partido, distrito, prefectura o cantón. Al respecto Tena Ramírez nos dice: "Los Prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución de 36 (artículo 17 de la Ley VI), eran los agentes del Gobierno Central del Estado, cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del Gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran a veces crueles e ilegales; su actuación hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal". (49).

Teresita Rendón Huerta Barrera manifiesta: "El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, lo cual consagró entre sus principales postulados la implantación del Municipio Libre". (50).

Según Virgilio Muñoz y Mario Ruíz Massieu, los Prefectos y Jefes Políticos eran lo mismo, se dedicaron a obstaculizar la autodeterminación del municipio, en ocasiones por medios ilegales. (51).

(49). Ibidem. P. 156.

(50).-Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Op. Cit. P. 114.

(51).-Muñoz Virgilio y Mario Ruíz Massieu. Op. Cit. P.67.

Era tal la injerencia de los Jefes Políticos, que Ramón Rodríguez, citado por los autores mencionados anteriormente, escribía en 1875: "Los Ayuntamientos todos de la República Mexicana están subordinados a los Jefes Políticos y el de la capital lo está al Gobernador del Distrito Federal, esta subordinación es tan completa que - con rarísimas excepciones los ayuntamientos nada pueden hacer sin la aprobación de los jefes políticos, y estos pueden en todos casos deshacer cuanto hacen los ayuntamientos. Se quiere una prueba más concluyente de que - unos y otras están de más?". (52).

Así, Sergio Francisco de la Garza nos dice: "Tal es el estado lamentable en que se encontraba en plena dictadura liberal del porfirismo, la institución municipal, y que debía motivar un anhelo, quizá sincero de los constituyentes de 1917, para curar tal purulenta llaga del organismo nacional". (53).

La revolución consagró como uno de sus principales postulados la implantación del Municipio Libre, por ejemplo, el Partido Liberal Mexicano presidido por los hermanos Flores Magón en su proclama política del 10. de julio de 1906, consagran la libertad municipal en forma clara y precisa. Entre los puntos del programa Liberal se expresa:

"Artículo 45. Supresión de los Jefes Políticos: Artículo 46. Reorganización de los Municipios que han sido su

(52).- Ibidem. P. 68

(53).- De la Garza, Sergio Francisco.- Op. Cit. P. 40.

primidos y robustecimiento del poder municipal*. (54).

Como ya lo hemos manifestado (55) la idea del Municipio Libre nace en el Decreto que reformó la Constitución de 1857 (Artículo 109) y sirvió como base a los postulados de la revolución de 1910. El artículo 109 establecía que la base de la división territorial y de la organización política de los estados debería ser el Municipio Libre; sin embargo, esto nunca fue acatado por Porfirio Díaz.

(54).- Centro de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. Secretaría de Gobernación. P. 115.
(55).- Supra. P. 39.

CAPITULO III

EL DEBATE CONSTITUCIONAL DE 1917 SOBRE EL MUNICIPIO

1.- Antecedentes inmediatos del artículo 115. 2.- Debates en el Congreso Constituyente de 1917. 3.- El artículo 115 aprobado. 4.- La libertad municipal. 5.- Resolución de los conflictos entre el Municipio y el Estado.

1.- Antecedentes inmediatos del artículo 115. La Constitución de 1917, producto del proceso revolucionario, reivindicó el orden legal interrumpido por la usurpación militar de Victoriano Huerta. Dicha obra, constituye la primera constitución política que establece un capítulo de "Garantías Sociales".

La idea de incorporar al texto constitucional una reglamentación básica del régimen municipal fue uno de los postulados revolucionarios que presentó el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, al proponer un programa de reformas sociales. Estas se contenían en el Mensaje del señor Carranza enviado a la Convención de Generales reunida en la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914, y que constituye el Plan de Guadalupe.

La parte esencial del mensaje decía así: "Al iniciarse la lucha por la legalidad contra la dictadura rebelde, ofrecí a ustedes convocarlos a una solemne convención — que tendría lugar en la Capital de la República, cuando fuera ocupada por el Ejército Constitucionalista, y conforme al Plan de Guadalupe, aceptado por todos ustedes, me hiciera yo cargo del Poder Ejecutivo de la Unión. Me

es grato cumplir hoy el ofrecimiento que les hice. En consecuencia, todos ustedes discutirán el programa político de 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 luchado. Durante la campaña, los Jefes del Ejército Constitucionalista con quienes hablé, inclusive los de la División del Norte, estuvieron conformes conmigo en que esta convención señalaría la fecha en que debieran efectuarse las elecciones que restablezcan el orden constitucional, fin supremo del movimiento legalista. Igualmente, todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideraran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas las que enseguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas..." Añadiendo después en otro párrafo: "Que los Municipios, por causa de utilidad pública, expropian, en todas las negociaciones establecidas y lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia". (56).

(56). - Palavicini, Felix F. - Historia de la Constitución de 1917. Tomo I. Consejo Edit. del Gob. del Edo. de Tabasco. México, 1980, P.P. 13 y 14.

Posteriormente se creó una Sección de Legislación Social, que fue la primera entidad administrativa del Gobierno de México. Dicha Sección tuvo el objeto de preparar los proyectos de ley que darían cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Plan de Guadalupe mencionado.

Los proyectos de ley que se relacionaron con el municipio fueron los siguientes:

"Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, relativa al Municipio Libre. Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios. Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios. Ley sobre organizaciones municipales en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes de parte de los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc." (57).

A Don Venustiano Carranza se le ha dado el título de — Apóstol del Municipio Libre, este atributo será o no — discutible, pero lo que no tiene duda es la preocupación que siempre mostró por la institución municipal, como lo hemos visto en el mensaje mencionado, en el que incluyó el principio de la libertad municipal.

Posteriormente, en Veracruz expidió el 12 de diciembre de 1914, un decreto con "Adiciones al Plan de Guadalupe",

(57).— Ibidem. P. 19.

en cuyo artículo segundo decía: "El Primer Jefe de la - Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a - las necesidades económicas, sociales y políticas del - País, entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional". (58).

Otro antecedente inmediato y preciso del artículo 115 - constitucional, lo encontramos en el decreto de 26 de - diciembre de 1914 dictado por el señor Carranza en Vera - cruz, en donde se reconoce en los municipios, la base - de nuestra organización política, otorgándoles la auto - nomía de que se encontraban privados por la tutela de - los prefectos y jefes políticos. Dicho decreto dice textualmente:

Artículo Unico.- Se reforma el artículo 109 de la Cons - titución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 - de febrero de 1917, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la for - ma de gobierno republicano, representativo y popular, - teniendo como base de su división territorial y de su - organización política el municipio libre, administrado - por ayuntamientos de elección popular directa, y sin - que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobier - no del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados,

(58).- Ibidem. P. 17.

tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente". (59).

Cabe mencionar que fue en este decreto cuando por primera vez se enunció como principio revolucionario, el Municipio Libre, que se debate todavía en nuestro tiempo.

Con este decreto se inició la reforma municipal de la revolución, que culminó en el año de 1917 con múltiples debates que dieron lugar al actual artículo 115 constitucional.

2.- Debates en el Congreso Constituyente de 1917. Incluimos en este punto varios párrafos de los debates del Constituyente sobre el artículo 115, por considerarlos por sí solos, a nuestro juicio, el mejor camino a seguir para lograr lo que las circunstancias del momento no fué posible consolidar: una verdadera autonomía municipal.

Al inaugurarse solemnemente las sesiones del Congreso Constituyente el 10. de diciembre de 1916 en la Ciudad de Querétaro, el señor Carranza hace hincapié en la institución municipal, con el fin de que queden garantizadas en la constitución, su libertad política y su autonomía económica.

En dicho mensaje se decía lo siguiente: "Que es sin dig

(59).- Calzada Padrón, Feliciano. Op. Cit. P. 90.

puta una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará 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". (60).

Al hablar del Municipio Libre en su proyecto de constitución, Carranza introducía indudablemente una radical-innovación con relación a la Constitución de 1857, lo que hace decir a la Segunda Comisión de Constitución en su dictámen, que "la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre, como la futura base de la administración política y municipal de los Estados, y, por ende, del país".- (61).

La Comisión de Constitución presentó al Congreso para su aprobación, el artículo 115 dividido en incisos, y además adicionándolo, por considerar que la reforma del proyecto del Primer Jefe no era lo bastante enérgica para garantizar la libertad buscada, y consideraba que era indispensable garantizarle al municipio sobre todo su hacienda, como condición esencial de su autonomía. Y en la primera sesión del 24 de enero de 1917, se puso a discusión dicho texto el cual era más explícito ya --

(60).- Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I. P. 266.

(61).- Op. Cit. Tomo II. P. 504.

que establecía en su fracción II:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, - la cual se formará de las contribuciones que señalen - las Legislaturas de los Estados.

Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley". (62).

Esta fracción fue causa de numerosos y largos debates, en cambio las fracciones I y II no estuvieron sujetas a controversia, y las cuales menciono a continuación:

"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.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". (63).

Dentro de los debates constituyentes en los que se discutió la fracción II del artículo 115 constitucional cae mencionar que los Diputados que sobresalieron en sus discursos fueron: Heriberto Jara, Hilario Medina, Fernando Lizardi, Rodríguez González, Alberto M. González, José Alvarez y Avilez entre otros.

(62).- Calzada Padrón, Feliciano. Op. Cit. P.P. 91 y 92.

(63).- Palavicini, Felix F.- Historia de la Constitución de 1917. Tomo II. México, 1938. P. 498.

El Diputado Jara en defensa de la libertad económica municipal argumentó textualmente: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos como refiriéndose a entidades en lo general... Hasta los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy-reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal..."

No cabe duda, que con estas palabras, Heriberto Jara ponía el dedo en la llega en aquél histórico debate.

A continuación se expresó en los siguientes términos: - "Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen - los hijos del propio municipio..." (64).

Después de estas palabras, el Diputado Jara entró en materia de las objeciones que acababa de presentar el Diputado Rodríguez González, argumentando:

(64).- Ibidem. P.P. 505 y 506.

"Algunos temores se han iniciado -dijo- acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste correspondía para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el paná que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas..., seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad política por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado". (65).

Nos hemos extendido en la transcripción de estos párrafos, porque en nuestra opinión, resumen los motivos que tuvo la Comisión para redactar en la forma en que quedó finalmente, la fracción II, y por otra parte, son tan -

(65).- Ibidem. P. 507.

elocuentes los conceptos vertidos, que constituyen la mejor defensa de la autonomía municipal.

En contra de la fracción II contenida en el dictámen se lanzó el Diputado Rafael Martínez de Escobar, iniciando la batalla en los siguientes términos: "Los municipios-creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio;... el hecho de recaudar los impuestos no sólo municipales sino del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores y vigilantes de la actuación del municipio y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio". (66).

Como fácilmente se comprende, el Diputado Martínez de Escobar se oponía a la designación, por parte del Estado, de inspectores para vigilar la recaudación de impuestos, pues ello equivaldría lógicamente a una subordinación del municipio al Estado.

Consecuente con esta idea de libertad económica del municipio, continuó: "Yo sé como ustedes también, que en el fondo de todo problema, sea de carácter político, sea de carácter moral, sea de carácter religioso o de carácter psicológico, existe uno, alrededor del cual giran todos: el problema económico". Y concluyó: "La base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en

la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictámen, subordinada a la acción de los Estados, y por eso me opongo a la fracción II del artículo 115". (67).

A la vez, el orador se produjo en contra de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociese de los conflictos hacendarios entre el municipio y el Estado, proponiendo que la legislatura local o el Tribunal Superior de Justicia de cada entidad, se ocupase de ello; más adelante al hablar de la resolución de los conflictos entre el municipio y el Estado transcribiremos sus argumentos.

Después de las palabras de Martínez de Escobar, habló el Diputado José Alvarez, quien se refirió a los argumentos de Rodríguez González quien opinaba que debería suprimirse la palabra "libremente" de la fracción II, aludiendo a la anarquía que, en materia educativa, se podría presentar al dejarse en "absoluta libertad municipal tal como lo pretende la comisión dictaminadora" y proponía un cuarto inciso que debería de decir: "En lo relativo a la enseñanza se sujetarán los municipios a las leyes del Estado". El michoacano Alvarez manifestó: "Los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los Estados, porque los municipios no son repúblicas; los municipios están organizados por la ley fundamental municipal de cada Estado que dicten las legislaturas de los Estados... Efectivamente, señores, las legislaturas

(67).- Ibidem. P. 510.

de los Estados no podrán contravenir a las leyes fundamentales de nuestra Constitución, en ninguna forma contravendrán estas leyes, puesto que la fracción II dice: "Los municipios administrarán libremente su hacienda". Quiere decir la hacienda municipal, no todos los fondos del Estado..."(68).

El Diputado José Alvarez se pronunciaba, concretamente, en contra de la sugestión de crear dos oficinas recaudadoras, una del Estado y otra del municipio. Con ello se haría, según dijo, un "embrollo imposible" ya que los causantes no sabrían "a quienes les deben pagar, si a la administración del Estado o a la administración de rentas municipales, y esto sin motivo, sin resultado práctico absolutamente ninguno". (69).

En síntesis, José Alvarez, apoyó los siguientes puntos:

1.- Los municipios no deben recaudar únicamente los impuestos municipales, sino además, los del Estado. "La independencia municipal no consiste en que el ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponda", sino en que tenga lo suficiente para sus gastos". (70).

2.- No lesiona la autonomía municipal el nombramiento de inspectores por parte del Estado, que vigilen la que

(68).- Ibidem. P. 515.

(69).- Ibidem. P. 517.

(70).- Ibidem. P. 515.

le corresponde de las rentas, su utilidad consiste en - que vigilen la contabilidad municipal sin autoridad para intervenir en ella.

3.- En los casos de conflictos hacendarios la intervención de la Suprema Corte no lesiona la soberanía del Estado y es saludable porque queda fuera de la órbita local.

Con estas medidas, expresó el Diputado Alvarez: "habremos llevado a la práctica uno de los más grandes ideales de la revolución". (71).

Por su parte el Diputado Gayetano Andrade defendió la libertad municipal expresando que: "Es por demás que soñemos en la soberanía de la República, de los Estados y del Municipio si no concedemos a estos últimos, a los municipios, la base fundamental del régimen republicano, que es la libertad económica del municipio". (72).

También consideró inoportuna la designación de inspectores par al Estado, ya que entonces los municipios no serían enteramente independientes. El Diputado Cepeda Medrano, negó la procedencia de que la Corte interviniese y defendió la existencia de dos recaudaciones.

El Diputado Medina se pronunció a favor de que el municipio tuviera su hacienda propia y que no debía tener como tutor al Estado. Y que los conflictos hacendarios

(71).- Ibidem. P. 515.

(72).- Ibidem. P. 517.

los resolviera la legislatura local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

El Diputado Lizardi argumentó el siguiente punto importante: "La hacienda municipal debe administrarse libremente aunque todavía no se sabe que es lo que constituye la hacienda municipal"... (73).

Sobre este asunto se siguieron discutiendo diversos puntos, pero como hemos podido ver, todos los oradores estaban de acuerdo en el principio de autonomía económica del municipio, sin embargo no llegaron a unificar criterios para determinar los ramos impositivos o el sistema más apropiado de recaudación municipal.

Un segundo proyecto presentó la fracción II en la que se dieron dos nuevas proposiciones, la primera:

"II.- Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente: Base 1a. Ingresos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva. Base 2a. Una suma que el Estado entregará al municipio, y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí y por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate. Base 3a. - Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios, que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del ingreso del ayuntamiento y no sean los establecidos en la ha

(73).- Ibidem. P. E. 529 y 530.

se la de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes para cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un municipio y el poder ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura respectiva, quien oirá al ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurra a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz-informativa y no voto.

Si el conflicto fuere entre la legislatura y el municipio, conocerá de él, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.

En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad". (74).

la segunda:

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones municipales para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley res

(74).- Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II. Op. Cit. P. 771.

pectiva". (75).

Con respecto a estas dos proposiciones, continuaron los debates en los que sobresalieron las opiniones del Diputado Calderón, quien manifestó que era el propio ayuntamiento quién debería administrar sus propios recursos, - pero con la ayuda de la legislatura del Estado la que - deberá determinar en qué forma y en qué cantidad.

El Congreso Constituyente no tomó en cuenta la segunda-propuesta presentada por Heriberto Jara e Hilario Medina, pero apremiados por el tiempo y debido en parte, a la fatiga que del tema sufrían los Diputados, se aprobó el proyecto de la fracción II que propuso el C. Gerzayn Ugarte, la cual decía:

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".(76).

De esta manera, la fracción II del artículo 115 constitucional dió margen a la intervención del Estado en la cuestión hacendaria municipal, aspecto que lesiona gravemente su autonomía y además no se delimitó como quedarían resueltos los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del Estado.

3.- El artículo 115 constitucional aprobado. El texto -

(75).- Ibidem. P. 771.

(76).- Palavicini, F. Félix. Tomo II.Op. Cit. P. 55.

aprobado por 88 votos a favor y 62 en contra del artículo 115 fue finalmente el siguiente:

TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación.

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

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

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

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

De lo expuesto anteriormente, podemos deducir que, el error en que incurrió dicho precepto constitucional, consistió en surpimir de los proyectos de los Diputados en

los debates, la facultad que se les concedería a los municipios para recurrir en demanda de justicia, en los conflictos hacendarios, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso Local o el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

El Diputado Medina en un razgo de sinceridad manifestó al respecto: "y si nos equivocamos, ya tendremos la oportunidad de corregirlo. Con qué derecho vamos a aceptar que este sea un mal sistema? hemos experimentado algún caso que nos sirva de antecedente? que es lo que tenemos en la vida municipal? Mañana, acaso, tendremos ordenanza municipal que nos indique cuáles son los impuestos que debe recaudar el municipio y cuáles el Estado.- Si acaso hay ordenanzas municipales, éstas son muy raras, y todavía podemos decir que en México no está establecida la teoría municipal que pueda decir cuáles son los impuestos exclusivamente municipales y cuáles no".- (77).

También considero que se restringió la libertad municipal al reducirle su autonomía económica, como lo podemos ver en la fracción II, ya que transforma al municipio en un servidor más a disposición del Estado y las legislaturas de los Estados, como acertadamente lo indica el Maestro Tena Ramírez: "el municipio libre ingresó a la Constitución con los dos defectos sustanciales que acabamos de señalar. Ellos han sido aprovechados por las constituciones de algunos Estados para socabar la libertad municipal y han colaborado sin duda al hasta -

(77).- Ibidem. P. 57.

ahora escaso éxito de la democracia del municipio, la -
cual adolece por lo demás del vicio común a toda nuestra
democracia por cuanto se falsea y suplanta en los comi-
cios una voluntad popular inepta para expresarse e impo-
tente para defenderse". (78).

4.- La libertad municipal. La Constitución precisa en -
su artículo 115 la libertad municipal al establecer "el
Municipio Libre", que considero en sentido puramente --
histórico; esto es, durante mucho tiempo el municipio --
mexicano estuvo oprimido, nulificado en su vida políti-
ca y administrativa, y con plausible intención los cons-
tituyentes de 1917 lo emanciparon en la Ley Suprema, --
grabando en su texto la palabra "Libre".

El constituyente no desconoció la trascendencia de se--
mejante paso: quiso plasmar en la ley, la autonomía in-
terna del municipio mexicano - autonomía quiere decir -
etimológicamente la ley de sí mismo o en otras palabras
el gobierno de sí mismo - se traduce en una facultad --
hacendaria, normativa y política, sin rebasar la esfera
jurídica estatal y federal. Sin estos tres elementos de
autogobierno, no podemos concebir al municipio como ba-
se territorial del Estado.

Tomando en cuenta que el municipio cuenta con una perso-
nalidad independiente y autónoma que constituye una co-
munidad intermedia y territorial dentro del seno del Es

(78).- Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. P.-P. 160 y 161.

tado; las relaciones entre éste y el Municipio se establecen sobre la base del respeto entre ambos, esto es la libertad municipal.

Con respecto a la forma en que el municipio ingresó a la Constitución, es decir, carente de recursos económicos como lo establece la fracción II, por cierto la más desafortunada; limita considerablemente la principal de las facultades del municipio, como es la de formular sus presupuestos y esto ha sido causa de que en algunos Estados, la Constitución local socave la libertad municipal y ha colaborado, sin duda, al hasta ahora escaso éxito en la realización de los fines del municipio.

Esto es, los constituyentes no acertaron al declarar la Libertad Municipal, puesto que sólo fue en forma ficticia al plasmarla en la Constitución; ya que los debates no concretaron a lograr la libertad hacendaria, pero no le dió al municipio los medios económicos para que pudiese existir realmente, ni garantías para que pudiera defenderse de las Legislaturas, que, a su arbitrio, estiman cuáles son los medios suficientes para los municipios.

Por lo tanto los ayuntamientos quedaron indefensos ante la actitud expansionista de los gobernadores, al no fijar las bases precisas para garantizar su autonomía. Todo lo anterior nos viene a demostrar el fracaso del llamado "Municipio Libre", que no es sino bellas palabras que no han tenido realización.

Si bien es cierto que actualmente las reformas de 1983-

han incluido en nuestra Constitución las fuentes de los ingresos del municipio, con lo cual la autonomía en materia económica del mismo se ha visto fortalecida y esto, creemos, es uno de los grandes méritos de la citada reforma.

5.- Resolución de los conflictos entre el municipio y el Estado. En 1917 el Constituyente de Querétaro planteó la posibilidad de que los conflictos hacendarios entre el Estado y los municipios fueran resueltos por la Suprema Corte. El Diputado Rafael Martínez de Escobar expresó en aquella ocasión: "Por qué darle esa atribución a la Suprema Corte de Justicia? Por qué centralizar? Por qué una cuestión meramente del Estado va a ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia que es de carácter federal? Por qué no ha de conocer, pregunto, de esos conflictos, la legislatura del Estado o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado?"; consideraba que con la intervención de la Suprema Corte se atacaría la soberanía de los municipios. (79).

El Diputado michoacano José Alvarez se pronunció a favor de la intervención de la Suprema Corte, argumentando que esto dejaría fuera de la órbita local la decisión del conflicto ganando en imparcialidad.

El Diputado Cepeda Medrano se pronunció en contra de dicha intervención y el Diputado Medina, miembro de la co

(79).- Palavicini, F. Félix.- Op. Cit. P. 510.

misión, manifestó: "nosotros, queriendo respetar la autonomía local hasta grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, hemos creído que sólo la cuestión económica era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia" y continuó: "por qué no resuelve la legislatura local o el Supremo-Tribunal de Justicia del Estado?, porque hemos concebido que entre los tres poderes del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un municipio el que está en lucha con un poder del Estado, seguramente que los otros poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación y de esta manera, tal vez el municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores-diputados, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado, el que resuelva las cuestiones hacendarias". (80).

El Diputado Calderón se opuso a la intervención de la Suprema Corte expresando: "Las dificultades del Estado se resolverán dentro del Estado; de otra manera nuestra República no será federal; será un conglomerado de municipios en el campo económico que ocurrirán a resolver sus asuntos a México, ante la Suprema Corte de Justicia" (81).

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, se decidió el retiro del proyecto sin aprobarse y en su lugar-

(80).- Ibidem. P. 545.

(81).- Ibidem. P. 547.

se presentó un nuevo proyecto, firmado por los Diputados Paulino Machorro Narvaez y Arturo Mendez, el cual, en el punto que nos ocupa, establecía que si llegare a surgir algún conflicto entre un municipio y el poder ejecutivo del Estado, la solución correspondiera a la legislatura respectiva, previa audiencia del ayuntamiento interesado a través de los representantes que tuvieran voz informativa pero no voto.

Si el conflicto fuere entre la legislatura y el municipio, se decidiría por el Tribunal Superior de Justicia del Estado. (82).

Los Diputados Heriberto Jara e Hilario Medina formularon un voto particular en los siguientes términos: "todas — las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio serán resueltas por el Tribunal Superior de Cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva". (83).

Como recordaremos, la anterior discusión iba aparejada — con los ingresos que debería percibir el municipio, es — decir con su autonomía económica, la cual se decidió por la fórmula presentada por el Diputado Ugarte, la que fué aprobada como se mencionó anteriormente.

Sin embargo, la asamblea olvidó la definición del punto — que nos ocupa. Tena Ramírez nos dice al respecto: "Atraf da su atención por el trascendental problema de la autonomía financiera, la asamblea olvidó en la agonía de la-

(82).— Ibidem. P. 546.

(83).— Ibidem. P. 548.

discusión otro aspecto de vital importancia para la libertad del municipio: la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado. En todos los proyectos se había propuesto alguna solución, y en este punto también se destacaba, por su buen sentido, el segundo dictámen; a lo largo de las discusiones se había insistido sobre el tema, sin ninguna voz disidente respecto a la necesidad de la medida; pero por desgracia el impensado final a que condujo el cansancio de la asamblea hizo olvidar la defensa del municipio frente al Estado, a través de un sistema de garantías".(84)

Como ya es sabido, el municipio visto a la luz del derecho administrativo es una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Desde el punto de vista del derecho constitucional, el municipio es una institución a través de la cual el pueblo ejerce su soberanía, esta afirmación resulta de lo dispuesto por los artículos 39 y 40 de nuestra Carta Magna y aquí nos adherimos a la opinión del Maestro Enrique Sánchez Bringas de quien tomamos la opinión anterior. (85).

Si el municipio participa de los atributos del poder público, encontramos que dicha institución en su carácter de autoridad, puede emitir resoluciones que violen las garantías individuales de los particulares surgiendo --

(84).-- Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. P. 160.

(85).-- Sánchez Bringas, Enrique. Principios Políticos del Municipio. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Año 1. Núm. 2. Mayo-Agosto de 1986. P. 613.

controversia que deberán ser resueltas de conformidad - con lo que establece el artículo 105 constitucional: es decir, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero puede suceder que el conflicto surja no entre el - municipio como autoridad y un particular, sino entre el municipio y cualquiera otro de los poderes, ya sea del Estado o de la Federación, entonces nos enfrentamos a - una controversia de naturaleza política entre poderes - constituidos que participan de la soberanía que les ha sido depositada por el pueblo y entonces el órgano competente para dirimir tal controversia será el Senado de la República, según lo dispone nuestra Constitución en su artículo 76 fracción VI, en este punto participamos nuevamente de la opinión del Maestro Sánchez Bringas. - (86).

Quien al efecto expresa: "Con esta interpretación se - habría preservado la esencial "autonomía política", que es característica del municipio libre y que tan severamente fue afectada con las reformas del 3 de febrero de 1983, al insertar en la fracción I del artículo 115 constitucional, las figuras de la suspensión y desaparición de ayuntamientos y de la revocación del mandato de alguno de sus miembros; arma política que, como es del conocimiento general -atendiendo a las prácticas políticas- facilitará la frecuencia de actitudes prepotentes de - los gobernadores de los Estados". (87).

En relación con el punto que tratamos considero perti-

(86).- Ibidem. P. 613.

(87).- Ibidem.

nente transcribir las siguientes tesis jurisprudenciales:

"Ayuntamiento, improcedencia del Amparo contra el Congreso del Estado por no declarar la inexistencia del. Es improcedente el juicio de amparo cuando se ejercitan derechos de contenido político entendiéndose por éstos los que se refieren a la integración de la primera autoridad política de un Municipio; esto es, que por medio de la petición formulada al Congreso del Estado de Tlaxcala se pretende obtener la declaración de inexistencia de un Ayuntamiento, por no haberse integrado el mismo, y en su lugar, sea designado un Consejo Municipal, lo que además se confirma dado lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, tienen facultades para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que la Ley Local prevenga además, de que para el efecto de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos".

Amparo en revisión 307/83. Gerardo Lumbreras y coagrandados. 21 de abril de 1983. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Gómez Mercado.

Informe SCJ 1983, Tercera Parte. Sexto Circuito. P.263.

"Municipio, cuando es procedente el Amparo promovido por el. La reclamación que hace un municipio en contra del Gobierno del Estado, consistente en un presunto desacato del artículo 115 Constitucional, vigente, que se traduce en la cesión del derecho a administrar servicios públicos cuya prestación correspondía al Gobierno del Estado, así como la inclusión en la hacienda del Municipio, de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura establezca a su favor, aparte de los que dicho precepto constitucional le concede expresamente, en relación a bienes que tiene el primero para su administración, en su carácter de entidad soberana y en el ejercicio de una facultad de imperio que le confieren las nuevas disposiciones del artículo 115 Constitucional; en realidad, implica una contienda de poderes soberanos que, evidentemente, no puede ser materia del juicio de amparo, por ser éste una defensa exclusiva de los particulares, en contra del abuso de poder de una autoridad.

Queja 7/84. Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí. 3 de mayo de 1984. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Enrique Alberto Durán Martínez. Informe SCJ, 1984, Tercera Parte, Noveno Circuito, pp/305 y 306.

La opinión de la Corte, sin embargo, ha sufrido cambios que lejos de considerarse como contradicciones, son el reflejo de un propósito por parte de ésta de impartir justicia, atendiendo a las circunstancias de cada caso en particular, pues como lo señala Miguel González Avelar, quien al comentar lo anterior señala al re-

ferirse al problema de la destitución de municipales: -
"... que si los ministros de nuestro más alto tribunal-
hubieran siempre tenido enfrente la recomendación que -
le dicra Don Quijote a su escudero: si la vara de la -
justicia ha de doblarse, que sea siempre para favorecer
al débil". (88).

(88).- González Avelar, Miguel.- La Suprema Corte y la
Política. México. UNAM. 1979. P. 86.

CAPITULO IV

EVOLUCION DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1917 A 1982

1.- Reforma de 1928. 2.- Reforma de 1933. 3.- Reforma de 1943. 4.- Reforma de 1947. 5.- Reforma de 1953. 6.- Reforma de 1976. 7.- Reforma de 1977.

1.- Reforma de 1928. Durante el período presidencial — del General Alvaro Obregón, éste presentó una iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional. En la exposición de motivos de dicha iniciativa se señalaba: — "... Las reformas a que me vengo refiriendo se contraen a reducir el número de representantes populares de la — H. Cámara de Diputados, de manera que resulte designado un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, y autorizar constitucionalmente a los Estados de la Federación para que ellos, a su vez, — puedan reducir el número de los representantes de los — congresos locales cuando lo estimen de interés público — en sus Entidades respectivas.

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

La primera de índole moral, pues de seguro que siendo — menor el número de representantes que habrá de designar — se, su selección se facilitará más y habrán de venir a — integrar este Poder hombres mejor preparados, y como su número será mucho menor, aumentará en relación directa —

a la conciencia de sus responsabilidades, y siendo su - menor su número, se facilitará la cuidadosa discusión - de sus credenciales, eliminando los funestos dictámenes globales que han violado en muchos casos el sufragio. -

La segunda deficiencia, porque nadie ignora que en una- asamblea muy numerosa, el proceso de sus labores resul- ta mucho más lento y deficiente y la noción de las res- ponsabilidades de cada miembro declina con el mayor nú- mero de ésta.

La tercera de orden económico, pues la reforma que aho- ra tengo el honor de someter a la ilustrada considera- ción del poder Legislativo reducirá en dos millones --- aproximadamente el presupuesto de egresos...". (89).

Una vez aprobado lo anterior, fué publicado el lunes 20 de agosto de 1928 el nuevo párrafo cuarto de la frac- ción III del artículo 115 constitucional, en el Diario- Oficial de la Federación. Dicho párrafo contiene lo si- guiente:

"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 dipu- tados en los Estados cuya población no llegue a cuatro- cientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya pobla- ción exceda de este número y no llegue a ochocientos --- mil habitantes y de once en los Estados cuya población-

(89).- Muñoz Virgilio y Mario Ruíz Massieu. Op. Cit. --- P.P. 85 y 86.

sea superior a esta última cifra". (90).

2.- Reforma de 1933. El Partido Nacional Revolucionario presentó el 16 de noviembre de 1932 una iniciativa en la que se proponía serías alteraciones al artículo 115-constitucional. Es importante mencionar que en la fracción I se sugirió una adición consistente en la prohibición de que los funcionarios de las administraciones--municipales de la República fueran electos para el período inmediato siguiente al en que hubieran ejercido sus funciones, salvo el caso de suplentes que no hubieren estado en ejercicio; la fracción III del mismo artículo es modificada para ordenar: Que el ciudadano que haya sido electo Gobernador de un Estado de la Federación nunca puede ejercer más ese cargo; que el Gobernador de un Estado, designado substituto o para concluir un período, no puede ser electo para el período siguiente; que el ciudadano que con categoría o denominación--cualesquiera, supla faltas temporales del Gobernador, desempeñando las funciones de éste, durante los dos últimos años de su período, no puede ser electo para el inmediato siguiente; que, finalmente, los diputados a las legislaturas de los Estados; no pueden ser reelectos para el período inmediato, salvo exclusivo caso de suplentes que no hayan estado en ejercicio y el artículo último y transitorio del proyecto, precisa la forma de implantación práctica del nuevo período senatorial de seis años.

(90).-- Diario Oficial de la Federación. 20 de agosto de 1928. Núm. 40. Tomo XLIX. P. 5.

Esta reforma fue aprobada por unanimidad, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933. Dichas reformas son las siguientes:

"Artículo 115.— Los Estados adoptarán,

I.— Cada Municipio será administrado

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

II.— Los municipios administrarán libremente.....

III.— Los municipios serán investidos

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores

Los Gobernadores de los Estados

La elección de los Gobernadores

Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a).— El Gobernador substituto constitucional, o el de—

signado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.

b).- El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera 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 llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de 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.

T R A N S I T O R I O

ARTICULO UNICO.- En las próximas elecciones ordinarias de Poderes Federales, se elegirán Senadores de número par por un período de seis años; en el año de 1936 deberán verificarse elecciones extraordinarias de Senadores de número impar, para un período de cuatro años, y en -

el año de 1940 se verificarán elecciones ordinarias de la totalidad de los miembros del Senado de la República. A. Valadez Ramírez. S.P. Manuel M...." (91).

3.- Reforma de 1943. Con el objeto de ampliar el período de gobierno en los Estados, de cuatro a seis años, - el Presidente de la República promovió una reforma a la Constitución, misma que fue aprobada y publicada el viernes 8 de enero de 1943. El párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 quedó en la siguiente forma:

"Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años". (92).

4.- Reforma de 1947. El 6 de diciembre de 1946 el entonces Presidente de la República, Miguel Alemán Valdéz, - presentó una iniciativa, con el fin de adicionar la fracción I del artículo 115 constitucional. Dicho mandatario hizo hincapié en que "si la mayoría de las Entidades Federales reconoce ya a la mujer iguales derechos, - inclusive capacidad jurídica, que a los varones; la mujer debe iniciarse en las actividades de orden político, otorgándole derecho de intervenir en las elecciones municipales, que no por referirse a entidades de jurisdicción reducida, dejan de tener importancia, atento que el Municipio, por mandato de la Constitución, es la base de la organización política y administrativa de la República". Se dice en la iniciativa presidencial que:

(91).- Diario Oficial de la Federación. 29 de abril de 1933. P.P. 694 y 695.

(92).- Op. Cit. 8 de enero de 1943. Tomo CXXXVI Núm. 6. P. 2.

"Para la administración de los municipios se requiere de preparación técnica y conocimiento cabal de las necesidades peculiares de la comunidad, y no es aventurado afirmar que, en cuanto a preparación, hay muchas mujeres que la poseen en igual grado que los varones, y que, por lo que hace a la segunda de las condiciones mencionadas, es indudable que en la mayoría de los casos conoce más a fondo las necesidades del grupo social en que vive, factor de primerísima importancia para la adecuada solución de los problemas que competen a los Ayuntamientos". (93).

La iniciativa mencionada fue objeto de numerosos debates que finalmente concluyeron en la aprobación de la referida proposición. Al efecto fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947 - en los términos siguientes:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán...
I.- Cada Municipio será administrado
En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas. (94).

5.- Reforma de 1953. A iniciativa del Presidente de la República fué suprimida la adición contenida en la reforma de 1947; ya que al mismo tiempo se reformaba el artículo 34 de la Constitución que establece:

(93).- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.
10 de diciembre de 1946 P.P. 3 y 3.
(94).- Diario Oficial de la Federación. 12 de Febrero de 1947. Tomo CLX Núm. 35 P. 3.

"Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido 18 años
 - II.- Tener un modo honesto de vivir"
- (95).

Al efecto se reforma la fracción I del artículo 115 de la Constitución, quedando en los términos siguientes:

- "Artículo 115.- Los Estados adoptarán para
- I.- Cada Municipio será administrado
- Los Presidentes Municipales, regidores"
- (96).

6.- Reforma de 1976. A iniciativa del Presidente de la República en noviembre de 1975, fue recibido en el Senado de la República un decreto de reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución.

Los aspectos que planteó la iniciativa con respecto al artículo 115 fueron los siguientes: "considera la necesidad de atender al desarrollo del país, cuidando de reducir desequilibrios sectoriales y geográficos, de encausar acciones hacia el rumbo correcto del proceso urbano y el establecimiento de normas que fortalezcan a núcleos ejidales y comunales. A este respecto la iniciativa comtempló la necesidad de un enfoque distinto, que lo es - la explotación colectiva de la tierra, de los problemas de producción y productividad agrícola, y, por otro la-

(95).- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.
24 de diciembre de 1952. P. 24.
(96).- Ibidem. P. 24.

do, también observó la Iniciativa el desplazamiento de la población campesina hacia las ciudades, el aumento de densidad demográfica en éstas y la imperiosa obligación de procurar el mayor orden en el fenómeno de los asentamientos de la población del país. El siguiente paso de la iniciativa fue insertar el mandato de dictar medidas necesarias para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y para establecer provisiones, usos, reservas, y destinos de tierras, aguas y bosques. La reglamentación de estas disposiciones constitucionales vino a contenerse en la Ley General de Asentamientos Humanos". -- (97).

En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal Reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan

(97).-- Reformas Constitucionales. Memoria del Senado. -- 1975. P. 71.

a formar una continuidad geográfica.

La adición de dos fracciones al artículo 115, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976 y es la siguiente:

" Artículo 115.-
I a III.-
IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.
V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, - la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia". (98).

7.- Reforma de 1977.- "Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos estatales resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución, para establecer un sistema -

(98).- Ibidem. P. 76.

de elección en el cual, sin que deje de dominar la elección mayoritaria, permita el acceso de los diputados de minoría. En algunas entidades federativas rigen ya fórmulas para la integración de las Legislaturas, parecidas a la que ahora se propone, cuyo perfeccionamiento y generalización se logrará de aprobarse esta Iniciativa.

En la adición que se prevé para el artículo 115 quedará también dispuesto que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El propósito es que este sistema opere en los municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tengan viabilidad". (99).

De acuerdo a lo anterior, el artículo 115 fue adicionado en la fracción III, con un último párrafo, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, en lo relativo a la incorporación a los sistemas locales de elección, tanto para las legislaturas cuanto para los ayuntamientos y municipios, de los principios de diputados de minoría y de representación proporcional. El artículo 115 constitucional, quedó adicionado en la parte relativa, en los siguientes térmi-

(99).- Iniciativa del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. José López Portillo. - 4 de octubre de 1977. P.P. 35 y 36.

nos:

- "Artículo 115.-
- I y II.-
- III.-
- a).-
- b).-

"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 y municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes". - (100).

CAPITULO V

LAS REFORMAS Y ADICIONES DEL AÑO DE 1983 AL ARTICULO -
115 CONSTITUCIONAL

1.- Contenido de las Reformas. 2.- Alcance de la reforma municipal en materia política. 3.- La suspensión de ayuntamientos o de alguno de sus integrantes. 4.- La desaparición de ayuntamientos. 5.- La revocación del mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento. 6.- Procedimiento constitucional.

1.- Contenido de las Reformas. Las reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se agrupan de la siguiente forma:

La fracción I conservó del texto anterior los dos primeros párrafos y a partir del tercero, se consignan bases genéricas para la uniformidad dentro de los procedimientos de suspensión de ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, mediante el derecho de audiencia; en el mismo párrafo se introduce como innovación la figura de la revocación. Y en el cuarto la de los Consejos Municipales.

En efecto, según se desprende de lo establecido en la fracción I; que textualmente dice:

"I.- Cada municipio será administrado

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

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

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

La fracción II, reitera la personalidad jurídica de los municipios; confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio; se establecen facultades legislativas a los municipios de acuerdo a las bases que fijen las legislaturas de los Estados, como bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Dicha fracción señala:

"II.- Los municipios estarán investidos de personalidad

jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

La fracción III define los servicios públicos municipales, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, además de aquellos servicios públicos que fijen las legislaturas locales; de acuerdo a lo anterior transcribimos la fracción III.

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

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

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

La fracción IV, consigna la libre administración de la hacienda municipal, de acuerdo al concepto originario del artículo 115; se asignan a los municipios los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones, que los municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que estos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente los ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos a su cargo. También se consigna el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales de acuerdo a las bases que anualmente establezcan las legislaturas locales. Se consigna la obligación del pago de contribuciones para las personas físicas o morales, instituciones oficiales y privadas, sin exenciones o subsidios, exceptuando de estas reglas los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Los presupuestos de egresos de los municipios, deben ser aprobados por los ayuntamientos, con base a los ingresos autorizados y disponibles.

El nuevo texto de la fracción IV. es el siguiente:

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

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

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

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refie

ren los incisos a) y c), no concederán exenciones en relación con las mismas. Las Leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

La fracción V faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra. Así se aprobó la fracción correspondiente:

"V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológi-

cas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

La fracción VI, regula el aspecto de la conurbación como lo disponía la fracción V, antes de esta reforma y señala:

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

La fracción VII repite el contenido del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno. De acuerdo a lo anterior se especifica en esta fracción:

"VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

La fracción VIII corresponde a los Estados; reproduciéndose lo establecido en los párrafos relativos a la fracción III del artículo 115 antes de la reforma, con la sola variante relacionada con la integración de los

ayuntamientos mediante el principio de representación - proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto. Y así lo regula:

"VIII.- 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 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, aun cuando tengan distinta denominación.

b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado - un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmedia-

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

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los "Municipios".

La fracción IX regula las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los municipios, estableciendo lo siguiente:

"IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las-

legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

En la fracción X.- se establece la facultad a la Federación, Estados y Municipios para celebrar convenios para el ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras, así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario:

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

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

2.- Alcance de la reforma municipal en materia política. En la reestructuración del artículo 115 constitucional hecha en el año de 1983 a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado destaca la importancia de la vida política del municipio. Entre otros aspectos de interés para la vida municipal, sobresalen —

las facultades otorgadas por la Constitución a las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevengan, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Si bien es cierto que el régimen político del municipio tiene la característica de otorgarle una autonomía, al establecer que éste es un órgano con personalidad jurídica, que elige a sus autoridades en forma democrática—mediante el voto popular directo, no existiendo ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el Estado, ad ministre su hacienda, desempeñe la función legislativa—interna y preste servicios propios; es indiscutible que las referidas adiciones a la fracción I del artículo en cuestión, centralizan aún más la intervención del Estado sobre los municipios, al otorgar facultades amplísimas a las legislaturas locales para resolver cuestiones tan importantes y particulares de la vida municipal.

Las facultades aludidas, implican una intervención directa en el funcionamiento de los municipios, y por lo tanto va en contra del voto popular como veremos más adelante.

Es imposible soslayar en las circunstancias que se refieren, este hecho incontrovertible que se presenta en la realidad política de nuestro país; usaremos las palabras del maestro Felipe Tena Ramírez para describirlo: "Es usual en la práctica del gobierno de nuestras entidades federativas que la decisión del gobernador del Estado se imponga a la voluntad de la legislatura y se ejerza omnímoda sobre los presidentes municipales. De tal manera la desquiciante facultad de suspender y de hacer desaparecer Ayuntamientos, aunque otorgada por la reforma del 115 a cada legislatura, suele localizarse en la persona de un solo funcionario, el gobernador del Estado". (101).

Por el contrario, Amador Rodríguez Lozano opina que las reformas constitucionales vienen a erigirse en "institución de defensa constitucional local y como instrumento de fortalecimiento político de los municipios". (102).

Dicho autor considera que los procedimientos de suspensión colectiva e individual, declaración de desaparición y revocación, contemplados en el artículo 115 constitucional, devienen una garantía constitucional de carac-

(101).- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1985. P. 160.

(102).- Rodríguez Lozano, Amador. Defensa Constitucional Local. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 1 Núm. 2. Mayo-Agosto de 1986. UNAM. P. 588.

ter estatal. Para afirmar lo anterior supone que la legislatura local actúa como órgano imparcial, idea que no compartimos por las razones citadas con anterioridad, al transcribir la opinión de Tena Ramírez, pues como lo manifiesta Manuel González Oropeza al referirse a las reformas que venimos comentando: "el sistema de la Constitución vigente trasladó las funciones de control que tenían las jefaturas políticas a los poderes de los Estados". (103). Más adelante agrega "De esta forma, la autonomía política, independencia o libertad de los municipios, se plantea fundamentalmente frente a los poderes de los estados y no tanto en relación con el gobierno federal". (104).

3.- La suspensión de ayuntamientos o de alguno de sus integrantes. De acuerdo al concepto que nos da el Diccionario de la Real Academia, "suspender", significa de tener o diferir por algún tiempo una acción u obra, entre otras acepciones-, privar temporalmente a uno del sueldo o empleo que tiene". (105).

La suspensión consiste en privar temporalmente de su cargo a un ayuntamiento completo, o bien, a alguno de sus miembros, y puede ser de orden físico o jurídico.

(103).- González Oropeza, Manuel. La Autonomía Municipal. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 1. Núm. 2. Mayo-Agosto de 1966.- UNAM. P. 507.

(104).- Ibidem.

(105).- Diccionario de la Real Academia. Voz "suspender" P. 1139.

Los antecedentes de la suspensión los encontramos según Manuel González Oropeza en las leyes de las entidades federativas desde 1825 y en la Constitución de 1836 en la Sexta Ley en su artículo 7o. fracción VIII que corresponde a los gobernadores: "suspender a los ayuntamientos del Departamento con acuerdo a la Junta Departamental". (106). Y es en el nivel federal en donde se uniforman dichos procedimientos, con las reformas y adiciones publicadas en 1933, en donde se sientan las bases para que las constituciones locales lo establezcan en sus propias leyes.

La suspensión opera como un mecanismo de responsabilidad ante el Estado y la Federación y por lo tanto es una sanción política, fincada por la legislatura del Estado; precisamente la adición de la suspensión en la fracción I del citado artículo, es una medida para resolver los conflictos que se presenten entre el municipio y la autoridad estatal, situación que ya se venía presentando en la práctica, antes de la reforma de 33, sin embargo esta medida viene a limitar aún más al Municipio Libre, quedando a merced de las legislaturas locales, los ayuntamientos.

La suspensión procede por causas de orden jurídico, por el origen, desempeño o renuncia del cargo edilicio y entre las causas más comunes encontramos:

"Abandono de funciones en un período específico sin causa justificada.

(106).- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1978. Op. Cit. P. 240.

Auto de formal prisión por delito doloso.
Quebrantamiento del sistema federal.
Surgimiento de conflicto interno entre los municipales.
Omisión reiterada en el desempeño de las funciones.
Infracción a las constituciones y legislaciones tanto -
federal como locales.
Inasistencia a tres o cinco sesiones sin causa justifi-
cada.
Abuso de autoridad en perjuicio de la comunidad del mu-
nicipio.
Manejo indebido de fondos y recursos municipales.
Violaciones graves y sistemáticas a los presupuestos, -
planes o programas.
Violaciones graves y sistemáticas a las garantías de --
los gobernados.
Práctica de conductas que alteren el orden público y la
paz social.
Violaciones graves e intencionales a los convenios de -
coordinación.

Por causas de orden físico:

Imposibilidad física para el desempeño de las funciones
edilicias". (107).

Las causas mencionadas, tasadas bajo las característi-
cas de "causas graves", previstas por la adición mencio-
nada, al señalar: "por alguna de las causas graves que-
la ley local prevengan", fincan los supuestos de respon-

(107).- González Oropeza, Manuel. Op. Cit. P. 509.

sabilidad política, administrativa o penal que cada Estado fija en sus leyes locales, de acuerdo a su regionalismo particular.

Dentro de la misma adición se otorga a los miembros del ayuntamiento el derecho de defensa, esto es, la garantía de audiencia, al referirse: "siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan". Es importante aclarar que en varias constituciones locales, ya se otorgaba el derecho de audiencia, pero con las reformas a que nos hemos estado refiriendo, se establece dicha garantía en el nivel de la Constitución del Estado Federal Mexicano.

En cuanto a la posibilidad de que las autoridades municipales acudan ante la Suprema Corte de Justicia en busca de amparo de la justicia federal, cuando consideren que al suspenderlos se han violado sus garantías individuales, ya hemos manifestado (108) el criterio de nuestro más alto tribunal al respecto, por lo que sólo agregaremos que el juicio de amparo es improcedente para resolver asuntos en donde las legislaturas de los Estados tienen conferida la facultad de resolver soberana o discrecionalmente, a menos que se violara alguna garantía individual de la autoridad municipal, la demanda de amparo es procedente, de acuerdo a esta importante "regla jurisprudencial que introduce una trascendental excepción a dicho caso general de inejercitabilidad de la acción constitucional, al afirmar que: Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama pue

(108).- Supra. P. 67.

de entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes". (109).

4.- La desaparición de ayuntamientos. El término "desaparecer", implica gramaticalmente, quitar de delante — con presteza una cosa, quitarse de la vista de uno con prontitud y velocidad. (110).

La desaparición de un ayuntamiento, consiste en la declaratoria que hace la legislatura local, de la inexistencia de todas las autoridades municipales de un ayuntamiento, debido a la comprobación de haberse actualizado las hipótesis que como causales para tal efecto, contemplan las leyes locales respectivas, de carácter físico o jurídico.

Se declara la desaparición de un ayuntamiento, cuando ya no existe ni de facto ni jurídicamente. Este procedimiento ya se encontraba reglamentado en las leyes de los Estados, pero es a nivel federal en 1983, en donde se incorpora al artículo 115 constitucional.

Las causas de desaparición más frecuentes de orden jurí

(109).— Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. México, 1982. P. 460. Cita Apéndice al Tomo — CXVIII. Tesis 346. Tesis 90 de la Compilación - 1917-1965 y Tesis 88 del Apéndice 1975, Materia General.

(110).— Diccionario de la Real Academia. Voz "desaparecer". P. 405.

dico son las siguientes:

"Declaratoria de nulidad de elecciones realizada a través de la legislatura correspondiente.

Cuando surjan conflictos entre los miembros del ayuntamiento.

Cuando no sea probable el ejercicio de sus funciones.

Cuando deje de funcionar normalmente el ayuntamiento.

Ante la falta absoluta de la mitad más uno de los integrantes del ayuntamiento, durante un periodo consecutivo (15 días) sin justificación.

Cuando el ayuntamiento desacata las legislaciones federales y estatales.

Cuando el ayuntamiento quebrante los principios del régimen federal.

Cuando medie la declaratoria de responsabilidad penal por la comisión de hechos ilícitos.

Cuando se da una renuncia.

Por causas físicas:

Por fallecimiento de todos, renuncia de todos los municipales, abandono injustificado de las funciones municipales, imposibilidad física de todos los municipales". (111)

Como podemos observar, algunas causales de desaparición y suspensión son semejantes, e incluso iguales. Algunas podrían considerarse como leves, tomando en cuenta que la legislatura local, debe juzgarlas de acuerdo a un sentido de discrecionalidad.

(111).- González Oropeza, Manuel. Op. Cit. P. P. 503 y 504.

A simple vista la suspensión total del ayuntamiento no tiene distinción de la desaparición de éste, sin embargo, el legislador separó estas dos medidas con el propósito de que la primera es una medida sancionadora y la segunda declarativa, además de uniformar procedimientos y desterrar actos caprichosos en detrimento del municipio. Con respecto a la suspensión de alguno de los miembros, cabe la distinción con la desaparición, ya que la primera se refiere a la separación temporal del cargo de alguno o del total de los integrantes del ayuntamiento, y no definitiva como procedería en la desaparición; sin embargo ambas figuras son elementos de reconstrucción del orden jurídico.

Con respecto al derecho de audiencia que tiene la autoridad municipal al declararse que ésta ha desaparecido, considero inadecuada la opinión de Amador Rodríguez Lozano, quien afirma: "tal garantía debe hacerse efectiva mediante la comparecencia de la comunidad, ante las comisiones del Congreso, a efecto de que certifiquen la desaparición fáctica del ayuntamiento". (112).

En efecto, el derecho de audiencia lo tendría en un momento dado, la autoridad afectada que ha sido declarada desaparecida, y no los ciudadanos del municipio, que derecho de audiencia puede otorgarse a un órgano ya inexistente?

En cuanto al resultado de la incorporación de las referidas adiciones constitucionales a las respectivas le-

(112).- Rodríguez Lozano, Amador. Op. Cit. P. 598.

yes locales, el autor citado anteriormente señala tres aspectos diferentes que son: "estados que plasmaron - textualmente la disposición federal, estados que le — dieron una redacción diferente pero apegada a la letra y espíritu del artículo 115 de la Constitución federal, y, finalmente, aquellos que omitieron algún concepto - del 115 constitucional". (113).

5.- La Revocación del mandato de municipales. Revocación significa dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución (114). De acuerdo al sentido de la adición a la fracción I del artículo 115 constitucional, - la revocación es una facultad conferida a la legislatura del Estado que consiste en dejar sin efecto el nombramiento que la misma legislatura hace en favor de los vecinos del municipio, para integrar los Consejos Municipales, en los supuestos que establece la propia Constitución.

La revocación opera como un mecanismo de reconstrucción del orden jurídico, al presentarse el supuesto de declararse desaparecido un ayuntamiento o de una suspensión parcial o total del mismo, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones, la legislatura designará entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

(113).- Ibidem. P. 603.

(114).- Diccionario de la Real Academia. Voz: "revocar"
F. 1060.

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

Esta figura cubre el supuesto de ausencia de poder en el ayuntamiento. El procedimiento está bien delineado en la Constitución; sin embargo, es la legislatura local la que ejerce la facultad de nombrar al Consejo Municipal. Porqué la legislatura y no los propios ciudadanos?. La propia iniciativa no da una explicación al respecto, pero considero que esta resolución fue adoptada y diferenciada de la suspensión y desaparición por ser ésta una medida reconstructiva y no sancionadora como lo es la suspensión y declarativa como lo sería la desaparición, además salta a la vista una intervención indebida de la legislatura que vigila, controla e interfiere en la vida política del municipio, con el fin de cumplir un mandato del pueblo.

Ciertamente, este procedimiento ya se encontraba contemplado por las leyes estatales antes de la reforma federal de 1983, y entre los casos más usuales de revocación encontramos:

"Ataque a las instituciones democráticas y forma de gobierno.

Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales.

Infracción a la Constitución y las leyes.

Violaciones sistemáticas y graves a los planes y programas.

Se dicte sentencia por delito.

Abandono de funciones sin causa justificada.

Los integrantes del cuerpo edilicio no reúnan los requisitos que la ley exige para su cargo.

Ataque al sufragio.

Cuando los municipales actúen manifiestamente contra los criterios de la comunidad, etc.". (115).

Esta situación repetitiva, nos muestra un panorama vago e impreciso de las causales de decapación, suspensión y revocación, si bien es cierto que cada Estado adopta las normas jurídicas de acuerdo a sus características y necesidades regionales, es importante hacer notar, que existe un descontrol que permite a las legislaturas locales, manejar a su arbitrio dichas causales, en menoscabo del Municipio Libre, el cual recobra en estos puntos mencionados, la posición que tenía durante el Porfiriato.

6.- Procedimiento constitucional. En cuanto al procedimiento, la Constitución establece claramente que el órgano facultado para suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que las leyes locales prevengan, serán las legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.

El procedimiento aludido deberá desarrollarse ante la -

(115) .- González Onopaza, Manuel. Op. Cit. PP.509 y 510

Legislatura del Estado, a instancia de los ciudadanos, los diputados locales o el gobernador del Estado.

Si ésta se encontrare en período de receso, ante la diputación permanente, la que deberá convocar a sesión extraordinaria al Congreso del Estado para que éste determine sobre la procedencia de la petición, de lo contrario al otorgarse facultades a la diputación permanente para que sea ésta la que determine sobre la desaparición de autoridades municipales, sería violatorio de lo que establece la Constitución, "como sucede en Campeche, o aquellas que evadiendo la clara disposición del artículo 115 constitucional, otorgan al gobernador la facultad de designar consejos municipales provisionales, como se establece en la ley municipal de Guerrero". (116)

En caso de que el Congreso local se encuentre en sesiones ordinarias y reciba la petición, éste califica la procedencia de la misma y será turnada a la comisión instructora correspondiente para los efectos del derecho de audiencia y que en ella se presenten las pruebas y alegatos que convengan a los intereses del interesado. (117).

(116) - Ibidem. P. P. 506 y 507.

(117) - Rodríguez Lozano, Amador. Op. Cit. P. 608.

A P E N D I C E :

En los países que se mencionan a continuación el municipio se encuentra reglamentado por sus constituciones. - Es importante hacer notar que pocos de ellos cuentan con un régimen jurídico municipal tan avanzado como el nuestro, como Venezuela, cuyos municipios gozan de una autonomía semejante a la de nuestro país, en los aspectos políticos, administrativos y económicos.

En cambio otros como Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, República Democrática Alemana, República Federal - Alemana, República Popular China, cuentan con una autonomía administrativa; El Salvador, Guatemala, Haití, -- Honduras, Nicaragua, Perú y Noruega con una autonomía económica y administrativa. Estados Unidos de Norteamérica y Yugoslavia se rigen por un autogobierno que les permite administrarse en forma independiente y de diferente forma a los demás países.

Por último Panamá, Cuba, Chile, Venezuela, Italia y República Popular China incluyen en su constitución procedimientos de destitución de autoridades municipales.

Argentina. Señala la autonomía del municipio en los artículos 5 y 105.

Bolivia. En el artículo 151 establece las figuras de -- los Consejos Municipales, Juntas Municipales y Agentes Municipales; dentro de las atribuciones de los Consejos y Juntas Municipales, se establece la de dictar ordenanzas para el buen servicio de las poblaciones y aprobar anualmente el presupuesto municipal a iniciativa del alcalde.

Brasil. En el artículo 28 garantiza la autonomía del mu

nicipio y entre otros puntos de interés señala su administración propia, en lo concerniente a su peculiar interés y especialmente la fijación y recaudación de los impuestos de su competencia y la aplicación de sus rentas, así como la organización de los servicios públicos locales.

Colombia. Los municipios división de los Departamentos, Intendencias y Comisarias, gozan de las garantías que les consignan los artículos 50, 181, 182, 183, 184, --- 185, 186, 189, 190, 191, 196, 197, 198 y 201. Los Consejos Municipales son elegidos popularmente y encargados del Departamento municipal correspondiente.

Costa Rica. Los municipios que pertenecen a los cantones centrales, tienen entre otras facultades las de dictar presupuestos ordinarios o extraordinarios. Los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General, que fiscalizará su ejecución. Los municipios son autónomos y están reglamentados por los artículos 168, 169, 170 al 175.

Cuba. Los municipios son autónomos y se rigen por los artículos 187, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 200 y 201. El artículo 197, establece el juicio de responsabilidad penal para las autoridades municipales, mediante oficio a instancia del Fiscal o por acción privada a instancia popular.

Chile. Las municipalidades están compuestas por Alcaldes y Regidores y podrán ser disueltos por la Asamblea Provincial. Los artículos relativos al municipio son --- del 101 al 106, y se relacionan con su autonomía administrativa.

Ecuador. Los municipios son regidos por los cantones, cuya autonomía económica está reglamentada por los artículos 131, 132 y 133.

El Salvador. El municipio, división de los Departamentos, está regido por Consejos Municipales formados por Alcaldes, Regidores y Síndicos y tienen atribuciones económicas y administrativa, se reglamentan por los artículos -- 103, 104, 105, 106 y 107.

Guatemala. El gobierno municipal está integrado por Alcaldes, Síndicos y Concejales y la ley fija los alcances de su régimen autónomo, de acuerdo a la realidad democrática, capacidad económica, importancia política administrativa, desarrollo cultural y otras circunstancias que se consideren atendibles al municipio; éste se reglamenta por los artículos 227 al 236 y cuenta con autonomía económica y administrativa.

Haití. La comuna goza de autonomía determinada por la ley, en los artículos 2, 128, 129, 130, 134 y 137.

Honduras. Los municipios son autónomos y corresponden a la división política de los Departamentos. Las atribuciones de los municipios se limitan a funciones económicas y administrativas, su fundamento jurídico se encuentra en los artículos 336, 337, 338, 339 al 341.

Nicaragua. Los Consejos Municipales están integrados por alcaldes y regidores; las municipalidades gozan de autonomía económica y administrativa, sujetas a la vigilancia del poder ejecutivo, los artículos que regulan lo referente a los municipios son: 278, 279, 281, 283, 284 al 286.

Panamá. Las provincias están integradas por municipios, gozan de autonomía prevista por los artículos 184 al 193 y del 196 al 205. El artículo 189 previene la suspensión para las autoridades municipales, quienes no podrán ser destituidas por autoridades administrativas nacionales, salvo los alcaldes cuando su nombramiento corresponda al Organo Ejecutivo.

Perú. El territorio de la República se divide en Departamentos, Provincias, Distritos y la Provincia Constitucional de Callao; existen Consejos Municipales que gozan de autonomía administrativa y económica que determina el respectivo Consejo Departamental. Los artículos reglamentarios son el 203 y 206.

República Dominicana. Los municipios están a cargo de un Ayuntamiento, Regidores y Suplentes y están reglamentados por los artículos 82, 83 y 84.

Venezuela. Los municipios están agrupados en Distritos que gozan de autonomía económica, política y administrativa, según lo disponen los artículos 27 al 31. Este último a semejanza de lo que ocurre en la fracción IV del artículo 115 constitucional, establece cuáles serán los ingresos del municipio, lo cual como ya hemos manifestado en el cuerpo de esta monografía, es un factor de autonomía económica para el municipio, sin igual en el resto de los países que aquí se mencionan, producto en México de las reformas de 1983.

Estados Unidos de Norte América. En su constitución federal no existe ninguna reglamentación sobre el municipio, debido al régimen político del país, los estados gozan de autonomía que permite que existan diversos criterios y principios, provocando diferenciaciones que llegan a ser obstáculo para la vida democrática de los ciudadanos de aproximadamente 18,000 entidades locales.

Por otra parte en lo que se refiere a controles políticos, en algunos estados como California, existe la figu-

ra del recall, por virtud del cual los ciudadanos podrán votar por la remoción o revocación del cargo de algún --funcionario del ayuntamiento en caso de haber perdido su confianza, en cambio la revocación en nuestra Constitu--ción es una facultad privativa de la legislatura local, para destituir del cargo a los Consejos Municipales, nombrados o designados por ella.

Dinamarca. Los municipios administran sus propios negocios autónomamente, bajo la inspección del Estado, artículo 62.

Finlandia. Las comunas es el término semejante al municipio y disponen de una autonomía administrativa, artículo 51.

Francia. En su artículo 72 señala que las colectividades territoriales de la República, son municipios, Departamentos y territorios de ultramar. Gozan de autonomía administrativa, de acuerdo a los artículos 73, 74, 76 y 77.

CONCLUSIONES

- 1.- La libertad municipal y el autogobierno cívico fortalecieron el imperio romano y al perderse tales características decayó en forma notable.
- 2.- En la época precortesiana no se conoció el municipio, habiendo nacido con la llegada de los españoles en 1521, quienes trasladan esa institución a nuestro país, la que llega sin las características que tuvo en España durante los siglos XII hasta principios del XIV, en que prosperaron la autonomía y la libertad municipales.
- 3.- Los antecedentes del municipio en México no permitieron un desarrollo del mismo y sí, por el contrario, en la etapa del porfirismo sufre dicha institución una pérdida casi completa de su autonomía, debido a la existencia de lo que se denominó "Jefes Políticos".
- 4.- La Constitución de 1917 consagra el principio de la autonomía municipal, sin embargo los constituyentes no acertaron a establecer los medios económicos para la existencia del municipio, ni las garantías suficientes para que pudiera defenderse de las legislaturas, las que a su arbitrio estimaban cuáles eran los medios de subsistencia necesarios para los mismos, lo que los dejaba indefensos ante la actitud expansionista de los gobiernos locales, esto se modificó con las reformas de 1983.

- 5.- Durante el periodo que comprende los años de 1917 a 1982 el artículo 115 constitucional ha sido objeto de siete reformas que no han tenido trascendencia en lo que se refiere a su autonomía.
- 6.- Las reformas municipales de 1983 uniforman los procedimientos de suspensión individual y colectiva y desaparición de ayuntamientos, así como introduce el de la revocación del mandato conferido a los Consejos Municipales.

La suspensión se diferencia de la desaparición en que la primera es una medida sancionadora y la segunda declarativa. La revocación constituye una medida reconstructiva del orden jurídico y es diferente del recall de los estadounidenses, ya que estos deciden directamente mediante referéndum del cargo, en tanto en términos de la reforma, la revocación se refiere a la facultad otorgada a la legislatura local, para separar del cargo a las autoridades que desempeñan un cargo por nombramiento o designación.

- 7.- Los procedimientos establecidos en la fracción I del artículo 115 constitucional en lo que respecta a que las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos o a alguno de sus integrantes, de desaparecer ayuntamientos o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que ellas establezcan, constituyen un atropello a la autonomía municipal, al violar la voluntad de quienes

aligieron a las autoridades municipales, y se traduce en un control político a los municipios, mediante una amenaza permanente.

- 8.- La decisión de suspender, desaparecer o revocar el mandato de alguno o la totalidad de los integrantes del cuerpo edilicio, se deja de acuerdo a esta reforma constitucional, a discreción de las legislaturas locales, cuyos integrantes en la práctica, dependen de la voluntad del gobernador, situación que merma la autonomía política del municipio, ya que se relega la voluntad popular, elemento básico de la autonomía municipal.
- 9.- Se establece la garantía de audiencia que conforma nuestra realidad política, no tiene la eficacia suficiente, a menos que en estos casos se estime la procedencia del juicio de amparo, cuando se viole dicha garantía.
- 10.- En virtud de que la reforma constitucional en este aspecto al referirse al generador que de lugar a la suspensión, desaparición o revocación, menciona "por alguna de las causas graves que la ley local prevengan", se corre el riesgo de que cada Estado al precisar y reglamentar el concepto de causas graves, incurra en la misma subjetividad que prevalecía antes de la reforma y que precisamente fue uno de los motivos en que el Presidente justificó su iniciativa.

B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, 1981.

Aristóteles. La Política. México, 1982.

Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, 1973.

Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, México, 1982.

Calzada Padrón, Feliciano. Municipio Libre y Fortalecimiento del Federalismo. México, 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- 1986.

Coulanges Fustel De. La Ciudad Antigua. Madrid, 1968.

De La Garza, Sergio Francisco. El Municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno. México, 1947.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus - Constituciones. Cámara de Diputados. Vol. VIII.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente. T. II.

Diario Oficial de la Federación.

Diccionario de La Real Academia.

Florís Margadant, S. Guillermo. El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea

nea. México, 1960.

González Avelar, Miguel. La Suprema Corte y la Política. México, 1979.

González Oropeza, Manuel. La Desaparición de Ayuntamientos. México, 1984.

González Oropeza, Manuel. La Autonomía Municipal. México, 1986.

Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. - Año 1 Núm. 2, Mayo-Agosto de 1986.

Lanz Durat, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. - México, 1953.

Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu Mario. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio. México, 1979,

Navá Negrete, Alfonso. Los Municipios en México. México, 1983

Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. México, - 1985.

Palavicini, Félix, F. Historia de la Constitución de 1917. México, 1980.

Rosada, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Madrid, 1936.

Reformas Constitucionales y Memoria del Senado. México, 1975.

Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. - México, 1983.

Rodríguez Lozano, Amador. Defensa Constitucional Local. México, 1986.

Sánchez Bringas, Enrique. Principios Políticos del Municipio. México, 1986.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.- México, 1985.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México — 1808-1978. México, 1978.

Toscano, Salvador. La Organización Social de los Aztecas. México, 1937.

Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. México, 1985.

Vielsa, Rafael. Principios del Régimen Municipal. Argentina, 1940.