

753
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

"EL NUEVO MUNICIPIO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SALVADOR DE LA ROSA LUNA

MEXICO, D. F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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.

PALABRAS PRELIMINARES

El Municipio, como sociedad natural asentada en una porción territorial bajo un gobierno, constituye la primera forma de organización política del hombre para satisfacer necesidades propias y de conjunto, con objetivos definidos en la estructura del poder, bajo la relación mando-obediencia. Por ello, el Municipio es considerado como el primer nivel de gobierno y como la base de la estructura política-administrativa y de la división territorial del Estado Mexicano, por ser el primer contacto democrático del ciudadano con sus gobernantes y con los asuntos políticos.

El Municipio se gobierna y se administra através del ayuntamiento, que es un órgano colegiado compuesto por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, electos de manera directa por el pueblo. El ayuntamiento es la máxima autoridad del Municipio y tiene facultades legislativas, administrativas, financieras y políticas, principalmente, en relación a la autonomía municipal que la Constitución Federal reconoce al Municipio en la esfera de su competencia.

La presente investigación no pretende de ninguna manera agotar el tema, tan apasionante del Municipio Libre en México. Sin embargo, he tratado de dejar plasmado lo más claro posible, su origen, su evolución histórico-constitucional, hasta su última reforma .

EL NUEVO MUNICIPIO
PALABRAS PRELIMINARES

CAPITULO I

BREVE INFORMACION HISTORICA

- A.- EL MUNDO PREHISPANICO
 - A'.-- LOS GRUPOS MAYAS
 - B'.-- LOS SEÑORES NAHUAS
- B.- ROMA
- C.- ESPAÑA

CAPITULO II

EL MUNICIPIO ESPAÑOL EN MEXICO

- A.- LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ
- B.- LA ETAPA DE LA CASA DE AUSTRIA
- C.- CAMBIOS EN EL SIGLO XVIII
- D.- LA CRISIS DE 1808, Y EL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO

CAPITULO III

MEXICO INDEPENDIENTE

- A.- CONSTITUCION DE 1824
- B.- ETAPA CENTRALISTA
 - A'.-- LAS SIETE LEYES
 - B'.-- LAS BASES ORGANICAS
- C.- CONSTITUCION DE 1857, GOBIERNO DE DON PORFIRIO

CAPITULO IV

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERETARO

- A.- PRINCIPALES DEBATES
- B.- PROYECTO DE MACHORRO NARVAEZ
- C.- NORMATIVIDAD INCOMPLETA

CAPITULO V

EL NUEVO MUNICIPIO

- A.- REFORMAS DE 1983
- B.- FACULTADAES NUEVAS
- C.- LA CAPACIDAD ECONOMICA
- D.- ESPECTATIVAS

C A P I T U L O I

B R E V E I N F O R M A C I O N H I S T O R I C A

A.- LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ

A'.-- LOS GRUPOS MAYAS

B'.-- LOS SEÑORES NAHUAS

B.- ROMA

C.- ESPAÑA

C A P I T U L O I

BREVE INFORMACION HISTORICA

A.- EL MUNDO PREHISPANICO:

Acerca de México Pre-colonial, afirma el maestro Jorge Sayeg Helú que: "Dese hace quiza milenios, nos dicen los más-notables indigenistas, llegaron a la parte central del actual territorio mexicano, varios pueblos de idioma náhuatl, desarrollaron varias culturas, entre las que la azteca o mexicana representó el mayor grado de evolución. Estableciéndose en la parte central del Continente Americano, comprendiendo dese el sur de nuestro país - en especial la Península de Yucatán y - Chiapas -, hasta las actuales Repúblicas de Guatemala, Honduras y el Salvador, llegaron otros grupos; estos desarrollaron la Cultura Maya. (I)

A'.- LOS GRUPOS MAYAS

La base económica era la agricultura principalmente la del maíz. Para practicarla se debía desbrozar previamente una zona de selva (col), quemar los árboles derribados, una vez - secos, y utilizar las cenizas como abono, dada la escasez de tierra vegetal. Los mayas cultivaban también el algodón y el henequén. Se dedicaban también a la caza, con cerbatana, y a la pesca con flechas y hanzuelos; la caza y la pesca eran realizadas en comunidad. La existencia de una comunidad de carácter totémico y patriarcal parece probable, aunque no está --

(I) Sayeg Helú Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano - (Integración Constitucional de México) Editorial Cultura y Ciencia Política A.C., Méx. D.F., 1972 Pág. 48.

feacientemente probada en tiempos prehispánicos la importancia de esas comunidades o clases deberían estar ya decreciendo, y, al parecer se mezclaban en ellas rasgos patriarcales con otros matriarcales. Aparte de ello la sociedad maya se hallaba dividida en clases; la clase elevada parece formada por los descendientes de los invasores mexicas; sus miembros compartían un saber esotérico transmitido hereditariamente. De entre éstos al menehob surgían los altos dignatarios y el halach unic, jefe de cada ciudad estado; al lado de él actuaba un sumo sacerdote el ahucán (señor serpiente). Por abajo de los al menehob se encontraban los macegales, encargados de la agricultura y de la artesanía; había por último esclavos, bien como consecuencia de guerra, bien por delitos.

El gobierno de la ciudad-estado estaba en manos de los ya mencionados halach unic que designaba a los batob o jefes locales, quienes presidían los consejos del lugar integrados por varios ah cuch cab, y dirigían a sus comunidades en la guerra. (2)

(2) Diccionario Enciclopédico Quillet. Tomo Sexto. Editorial - Cumbre S.A. México D.F. Pág. 75

B'.-- LOS SEÑORES NAHUAS

La organización social que imperaba en México antes de la conquista, la estudiaremos tomando como base la organización del Pueblo Azteca.

Nuestra organización social y política en aquellos --- tiempos descansaba en el clan y en la tribu. Como señala Gonzalo Aguirre Beltrán, "El llamado y mal llamado por cierto Imperio Azteca, no era sino una confederación de tribus, cuyos patrones típicamente americanos. Todavía se hallaban presentes a fines del pasado siglo en ciertas tribus norteamericanas México, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino, sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos tecuhtlis no eran monarcas sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes. (3)

El calpulli constituyó, sociológicamente, el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción. Por lo tanto debemos de considerar la opinión de los siguientes autores, acerca del calpulli.

El Maestro Moya Palencia (4) en su obra nos dice lo siguiente acerca del Calpulli, nos afirma que El Calulli "es la convicción generalizada de juristas o historiadores que es

(3) Gonzalo Aguirre Beltrán. Formas de Gobierno Indígena. Cit. POR Moises Ochoa Campos la Reforma Municipal Editorial Porrúa S.A. Pág. 31.

(4) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales Edición UNAM México, 1978 Pág. 38

te equivale al municipio en nuestros pueblos indígenas, y su origen, como en la hólade, es de tipo agrario, consecuente -- con el grado de evolución socioeconómica de nuestras tribus -- nativas.

"El Calpulli era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo Calpulli y reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales de orden comunal.

"Los pilli o varones, descendientes de las familias -- fundadoras, formaban la asamblea, que a su vez nombraba a los integrantes del concejo, de entre los más ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad. El concejo nombra al Calpullec, también llamado Teachcauh o pariente mayor. Este, -- como afirma Aguirre Beltrán, era una especie de procurador o alcalde. Pero El Calpulli tenía también otros funcionarios -- que evidencian las características de su organización; el Te cuhtli o jefe Militar, los Tequitlatos, directivos del trabajo comunal, los calpizques, recaudadores de tributos, los tlayancanques o cuadrilleros, los sacerdotes y médicos hechiceros, los tlacuilos o escribanos y los topiles o gendarmes".

El Lic. Gamas Torruco (5) nos dice, referente al municipio indígena o calpulli: "El municipio de los pueblos náhuatl se denominaba Calpulli (linaje antiguo). Era una comuni--

(5) Gamas Torruco, José, El Municipio Mexicano, Revista Pensamiento Político, Número 10, Vol III, febrero 1970, Editorial-Cultura y Ciencia Política, A.C., México, 1970.

dad de familias que vivían bajo el amparo de los mismos dioses, resolvían internamente los problemas que planteaba su actividad económica cotidiana, ocupaban una extensión de tierra patrimonio propio del Calpulli, reconocían una autoridad que tomaba las decisiones fundamentales en el orden comunal. Estaba constituido por tres testamentos: los Pilli, descendientes de las familias fundadoras; los Huehuepilli, residentes y los Macehuales o sirvientes.

El Calpulli tenía como orden principal una asamblea formada por todos los varonespilli; correspondía a ésta tomar las decisiones de mayor trascendencia y nombrar a los integrantes del Consejo, a su vez, nombrada al Administrador, llamado Calpullec o Teacheauh y a su jefe militar denominado techtli.

Eran facultades del Consejo, la repartición de las tierras, la distribución de tareas, la imposición de cargas financieras y el reparto de los beneficios comunales. Completaba la estructura de los órganos municipales una jerarquía de funcionarios menores.

En su funcionamiento El Calpulli gozaba de un régimen de descentralización con respecto a las unidades políticas mayores".

El Lic. Burgoa Orihuela (6) nos dice, acerca de los Calpullis: "Que eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y que tenían

(6) Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 4a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984. Pág. 856

como origen, un antepasado también común del que derivaban -- los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades. Formaban los Calpullis parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que concomitantemente los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autárquica. El gobierno concejil de los calpullis, además designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial, lo que -- nos demuestra que tales entidades, cimiento de la organiza--- ción política del pueblo azteca, fueron verdaderos municipios por haber conjuntado en su implicación, todos y cada uno de los elementos que caracterizan el concepto respectivo. A ma-- yor abundamiento, los calpullis, como grupos componentes de la tribu, acreditaban representantes en el concejo tribal, interviniendo así en la expresión de la voluntad popular, cuando menos en lo que concernía a la designación del Tlatoani y del Tlacatecutli que eran respectivamente, el Gobernador y "el Jefe Militar del pueblo".

El Lic. Feliciano Calzada Padrón (7), nos dice acerca del México Pre-colonial, lo siguiente; "Como hemos señalado, la organización sociopolítica entre los antiguos mexicanos, -- descansaban en el clan y en la tribu. La fundación de la ciudad de Tenochtitlán, urbe o recinto sagrado, fue un acto religioso y en torno a este recinto se extendió la ciudad, dividida en barrios o calpullis.

(7) Calzada Padrón Feliciano. Municipio Libre Fortalecimiento del Federalismo, Editorial UNAM México, 1964 Págs. 31-32

"La sociedad azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases: la militar, la sacerdotal y la comerciante..." (8).

La organización política de los mexicanos residía en el Calpulli, que tenía su base en un conjunto de varias familias que veneraban un mismo totem. "Sería erróneo identificarlo estrictamente con la gens griega, puesto que ésta se consideraba una sola y gran familia jefiturada por una sola persona. -

El Calpulli, en cambio, era una alianza de familias y de aquí su tipo de gobierno" (9)

El significado de Calpulli es doble: se refiere a un barrio y también a un linaje. La propiedad en los Calpullis era de tipo comunal; los vecinos tenían derecho al usufructo, pero no tenían propiedad privada.

El consejo de ancianos se formaba por representantes de cada familia, constituyendo una simple junta vecinal con escasa autoridad que sólo se avocaba al orden de los miembros del Calpulli.

Según Ochoa Campos (10), "el Consejo del Calpulli designaba por elección a ciertos funcionarios ejecutivos, como:

(8) Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio Mexicano, Op. Cit pág. 21

(9) Ochoa Campos, Moises, La Reforma Municipal Op. Cit. pág. 33

(10) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Op Cit. pág. 34-35.

a) El teucheauh, también llamado Calpullec, o priente mayor, era elegido de por vida, correspondiéndole amparar y defender a su Calpulli el tiempo que administraba;

- el régimen comunal agrario;
- el trabajo de los miembros del Calpulli;
- el producto de sus tierras;
- la conservación del orden;
- la justicia; y
- el culto a sus dioses y antepasados.

b) El tecutli era el jefe militar y le correspondía;

- el adiestramiento de los jóvenes en el tepochcalli,
- la capacitación de las tropas; y
- llevar las acciones de guerra

c) Los tequilatos que dirigían el trabajo comunal.

d) Los calpizques o recaudadores

e) Los sacerdotes y médicos hechiceros.

f) Los trayacanques o cuadrilleros.

g) Los tlacuiles o escribanos

En las grandes ciudades o metrópolis existían un alto-dignatario judicial o administrativo después del emperador -- que recibía el nombre de cihuacoatl.

En cada barrio también eran elegidos por el Consejo;

a) un tlacatecatl o tribunal de primera instancia;

b) el teuctli o lugarteniente del barrio;

- c) el centectlapizque o comisario de barrio (100 vecinos)
- d) los tequitlatoques o cursores que bajo las órdenes del centectlapizque citaba a los reos;
- e) los topiles o alguaciles.

De las características del Calpulli destacan:

- a) la duración de los cargos eran de por vida;
- b) había destitución de cargos por parte del Concejo, si había motivos;
- c) las designaciones eran electivas.

Los Calpulli conformaban tribus cuyo concejo mayor estaba formado por parientes mayores o calpuleques y jefes militares o tecuhtlis. En su seno se elegía al tlatoani o gobernador de la tribu y al tlacatecuhtli o jefe militar. Este último personificó el poder central.

El imperio mexicano cuya célula fundamental era el Calpulli, termina su poderío con la conquista.

Por lo antes expuesto, debemos de resumir que: El régimen municipal ya existía claramente definido en la organización política, social y económica de los pueblos autóctonos de México, con anterioridad a la conquista española, principalmente en los que habitaron el valle de Anáhuac y entre los que descuella el azteca o mexicana.

El Calpulli, organización político-administrativa instaurada por los aztecas, de carácter socio-económico para la explotación común de la tierra, es el antecedente auténtico del Municipio Mexicano.

B.- ROMA

Durante la historia de ROMA, hubo continuos conflictos -- entre patricios y plebeyos, ya que los primeros se reservaban todos los derechos civiles y politicos por haber sido los fundadores, los demás gravitaban en calidad de clientes o esclavos .

En los primeros tiempos Roma se gobernó por Reyes, pero el verdadero poder estaba agrupado en el Senado.

Desaparecida la monarquía, se estableció la República, -- quedando así frente a frente patricios y plebeyos.

Durante la época de Servio Tulio, se hizo una reforma -- que motivó cambios en las instituciones: se establecieron cinco clases y el gobierno funcionó por centurias, desapareciendo las curias.

Las nuevas agrupaciones se hicieron por fortunas y no -- por lazos de sangre.

El crecimiento de la población romana, exigió transformaciones en las instituciones de gobierno para que los plebeyos pudieran participar y tener responsabilidad en el manejo de la cosa pública; que en un principio correspondía únicamente a -- los ciudadanos romanos.

La figura del Municipio en Roma, fue evolucionando, pero además, en relación con las ciudades que tenían contacto, tuvieron que crear nexos políticos y el reconocimiento de su organización.

La táctica del pueblo romano en sus conquistas, era la -- de no asimilar totalmente a los ciudadanos y les permitía conservar ciertas instituciones para poder subsistir.



La idea del imperio les hizo concebir a los romanos, la manera de conservar a la ciudad vencida bajo su dominación bajo su imperium. Así surgió el Imperio Romano. Por ésto casi -- nunca construyeron a las ciudades sometidas, siendo que las do minaron únicamente y lograron su intento valiéndose de un nuevo procedimiento que dió como fruto, más tarde, la aparición -- de un nuevo régimen municipal que se fue generalizando.

Roma se valió de la fuerza, de la intriga y de su habilidad para ir dominando uno por uno a aquellos Municipios que defendían valerosamente su independencia. Hubo casos, en que varias ciudades se aliaron para defenderse. Por mucho que éstas confiaran en sus propias fuerzas, no era posible que dejase de llegar un momento en que conocieran lo que las perdía el aislamiento.

"Los subditos dediti, eran los que habiendo pronunciado la fórmula de deditio, entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus casas, sus templos, sus dioses, etc.. No sólo habían renunciado, pues, a su gobierno municipal, sino también a todo lo que más amaban los antiguos, esto es, su religión y sus derechos privados".

"Había otras categorías, los aliados o sosii, Fustel Coulanges nos dice a este respecto: A éstos se les trataba menos mal. Y detalla la organización que guardaban: "el día que ingresaban en la dominación romana se estipulaba que conservarían su régimen municipal y seguirían organizados en ciudades. -- Seguían, pues, conservando en cada urbe una constitución propia, magistratura, senado, pritáneo, leyes, jueces. La ciudad se reputaba de independiente y no parecía tener otras relaciones -- con Roma que las de una aliada con su aliada". (11)

"Las ciudades llamadas libres, recibían órdenes de Roma, obedecían a los preconsules y pagaban impuestos a los publicanos; sus magistrados rendían cuentas al gobernador de la provincia, que recibía la apelación contra sus jueces.

"A las ciudades que conservaron su organización municipal, se les llamó municipios, municipia. Los que tenían derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó municipia federata. Los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana, se les designó municipia cerita. Existió otra categoría de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraba por sí mismos. (12)

Roma no tenía rival en la historia, Italia sirvió de ensayo y luego fue el tipo de obra: tres medios empleó el Senado para organizarla: primero presindiendo del rigor del derecho de conquista; estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de municipios; los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y en lo civil como una prolongación de Roma y que por lo general estaban en las comarcas cercanas a la capital y las de derecho latino que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos, así no los políticos.

Los diferentes factores que intervenían en la conquista -

(11) De Coulagas, Gustel. La Ciudad Antigua (Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma. - Editorial Porrúa S.A., Méx. D.F. 1980 Cuarta Edición. Pág. 277.

(12) Ochoa Campos Moisés. El Municipio su evolución Institucional, Colección de Cultura Municipal, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, D.F. 1981, Pág. 60 y 63 .

y la lucha de las ciudades sometidas por ir obteniendo mayores - derechos, motivó con el tiempo, una gran diversidad de categorías en las poblaciones.

Las que tenían un gobierno municipal, recibían a su vez, - diversas modalidades en su organización y gobierno. Se les llama- ba, por lo tanto, de varias maneras: appidia, municipia, colonia, prefectura, fora, vici, conciliabula, castella y sus autoridades se denominaban, según nos dice Gómez de la Serna, Duumviri, Qua- tuoviri, Praefectus, Edilès, Dictator y el concejo municipal Ordo. Estas magistraturas existieron junto con los jueces, con el sena do local y con el pritaneo. Algunas poblaciones entregaban tribu tos, otras no pagaban impuestos y también las había gobernadas - por prefectos enviados por Roma.

Fustel de Coulanges dice que después, se distinguían cua- tro categorías de poblaciones: "1 Los aliados, que tenían un go- bierno y leyes propias, y ningún lazo de derecho con los ciudada nós romanos ; 2 Las colonias, que gozaban del derecho civil de - los romanos, sin participar de los derechos políticos ; 3 Las -- ciudades de derecho itálico, es decir, las que por favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad integra sobre sus tie-- rras, como si estas tierras hubiesen estado en Italia; 4 Las ciu dades de derecho latino, esto es, aquellas cuyos habitantes se- gún el uso antiguo establecido en Lacio, podían convertirse en -- ciudadanos romanos, tras haber ejercido una magistratura municipi pal" (13)

(13) De Coulanges, Fustel. La Ciudad Antigua. Op. Cit. Pág 283

El conjunto de funcionarios era conocido como Concilio y sobre estas autoridades estaban las autoridades que dependían directamente de Roma.

Los elementos del Municipio eran: territorio propio, población, derecho a elegir autoridades, la relativa personalidad jurídica que se le concedía. Los funcionarios representantes de Roma, variaban según el lugar y tiempo.

En Roma surge el Municipio con las siguientes características, como cita Omar Monrroy Alemán: (14)

- a).- Tener personalidad jurídica propia, la civitas, sujeta al Imperio;
- b).- Existe un núcleo con poder absoluto;
- c).- Se manifiesta la voluntad popular por asamblea general.
- d).- Existe un cuerpo deliberante, la curia, con sus magistrados.
- e).- Se tenía un culto común.

"Las ciudades conquistadas por el Imperio, eran autónomas con la sola responsabilidad de pagar un tributo al conquistador que a cambio se les concedía la personalidad jurídica.

Los funcionarios municipales se dividían en:

- 1).- Oficios superiores (hombres)

Duunviri: Que se encargaban de presidir las curias, de impartir justicia y de la administración pública.

-Ediles: responsables de la política, del orden y de la seguridad pública .

(14) Monrroy Alemán Omar. ¿Existe la Autonomía del Municipio en México? Op. Cit. Pág 40

- Cuestores: Cuya ocupación era la de las finanzas y la tesorería.
 - Censores: Cuyas responsabilidades eran firmar los censos.
 - Curadores: Que era un revisor de la Hacienda Municipal nombrado por el emperador.
 - Defensores Civitatis: Cuyas responsabilidades eran defender a los ciudadanos en especial a los plebeyos.
- 2).- Cargos Inferiores (munera).
- Estos se encargaban de los diferentes servicios públicos existentes, como eran baños públicos, acueductos, caminos, mercados, conservación de templos y espectáculos, etc.

"Los cargos se ejercían por un año y eran de elección directa. La asamblea del pueblo era la Comitia Curata que se encargaba de asuntos familiares, formados por la reunión de treinta Curias. La curia o patria se integraba de diez gens. Por otra parte, el Senado lo formaba un grupo de pater-familias, cuya extracción era la de los nobles y ancianos para asistir al Rey como órgano de consulta " (15)

El funcionamiento de los municipios romanos obligaban a que los vecinos colaboraran con los gastos de la ciudad, que se destinaban a la agricultura, a la milicia, a la administración municipal y otros.

La economía de esas ciudades eran eminentemente agrícolas y por ello existían los pozos y las alhondigas donde se almacenaba el grano.

Constantino, hacia el año 313 resta fuerza y poder al municipio imponiendo un gobernador o intendente que maneje la hacienda en cada región, pero a estas fechas las regiones euro
(15) Monroy Alemán Omar - Obra citada., Página 39 - 40

peas dominadas por los romanos anteriores y que se opusieron - ante la invasión bárbara, han asimilado la estructura y funcionamiento municipal que lo harán resurgir tiempo después de la caída de Roma en el año 453 D. de C.

Por otra parte, acerca de Roma el Lic. Burgoa Orihuela (16), nos explica: "Que la Implicación Jurídico Política, puede advertirse, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, que proviene de la conjunción "manus" oficio y "Capere" tomar. Conforme al concepto romano de "municipio" este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado. Por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales"

Además, nos dice; "Que los habitantes de las ciudades municipales recibían el nombre de "municipes", a diferencia a las que no habían sido erigidas en municipios y que se llamaban simplemente "incolae" "moradores"

Por otra parte la Enciclopedia Jurídica Omeba. (17) referente al municipio en Roma, nos dice lo siguiente: "El municipio en Roma parece haber nacido como consecuencia de la expansión en Roma. Las ciudades conquistadas se incorporaban al estado romano, pero sus habitantes carecían de derechos políticos (civitas sine suffragio), aunque debían pagar un tributo que recibía el nombre de municipio, de manus (carga), la ciudad constituía un municipium que era un sujeta de derecho priva

(16) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Const. Mexicano. Edit. Porrúa S.A., 1982 Pág. 850.

(17) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX. Buenos Aires 1964 - Pág. 962

do, origen de la persona jurídica, con facultad de adquirir -- bienes y contraer obligaciones.

"Roma acordó luego otros derechos a los habitantes de -- las ciudades conquistadas, llegando a caracterizarse el Municipio Romano por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a -- sus habitantes, y por la autonomía administrativa local "

En resumen por lo que toca al municipio romano coincidimos con el Maestro Ochoa Campos quien manifiesta lo siguiente: "Roma aportó antecedentes fundamentales en el gobierno municipal, sobre todo, con la creación, en el año 387 A.deC. de los ediles curules que, en función de los actuales ayuntamientos, -- tuvieron jurisdicción administrativa y de policía.

"El derecho transformó las instituciones municipales, -- las primitivas leyes regularon a los municipios, no habiendo -- sido escritas. Fue en la época de Tarquino el Soberbio, cuando Sexto Papyrio las coleccionó en un código que fue designado -- con el nombre de Papyriano. Con su propia legislación, el municipio adquirió un carácter diferente al del estado al que pertenecía, es decir, que precisó sus propias funciones, a pesar de reconocer y acatar las leyes generales del estado" (18)

La herencia grecolatina de la Institución Municipal ha -- dejado rasgos que persisten através del tiempo como; la autonomía municipal, del sufragio, del interés público, de la organización fiscal y administrativa, de gobiernos electos democráticamente y de las diferencias de funciones entre el Estado y el Municipio entre otras.

(18) Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal . Pág. 76

C) ESPAÑA

El Imperio Romano deja una huella en la Península por algo más de mil años, Esto da por resultado un proceso de romanización la que España no puede ser ajena. También resulta un proceso de germanización con la presencia de los visigodos.

Esta es la época de la existencia de la SWEPE o ciudad y era costumbre que para el alcalde más importante de cada región existiera un sometimiento de los demás. Consecuentemente entre los visigodos se daba en forma natural, la FODERA que no era otra cosa que la federación de las diferentes siwepes o ciudades. La ley romana de los visigodos es una mezcla de las formas jurídicas de Roma y las suyas propias; de suerte tal que, corriendo el tiempo, el municipio va tomando la antigua forma, y en el siglo XI retorna a la esencia romana sin embargo, estos dos procesos de mestizaje étnico no son suficientes.

Los árabes, por su parte, colaboran en esta fusión aportando cultura oriental, no sólo a España, sino a Europa, al asentarse por espacio de ocho siglos. Es en este período de la reconquista española cuando se da un municipio bien estructurado y con cargos definidos, en la España musulmana, mientras que en la España cristiana existen municipios donde sus vecinos tiene altas pretensiones autónomas, haciendo alarde de su individualismo y espíritu de la libertad. Por esta razón el municipio de la España cristiana tiene adheridos fueros, cartas pueblas, etc., que deban privilegios a los municipios. (19)

(19) Barril Rafael, El Municipio Español y la Historia de España, documentos mimeografiados, Madrid, 1981. Pág. 6

Por otra parte, el Maestro Moya Palencia (20) nos dice, referente a la Organización Municipal en España, que: "El régimen municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló en espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma. Esta se vió obligada a conceder a los municipios hispanos los máximos privilegios. Ahí nacieron los famosos fueros de las ciudades españolas. Gracias a ellos el pueblo pudo subsistir frente a la dominación visigótica, y la ocupación de España por los árabes introdujo en las ciudades y los pueblos, que fueron gobernados por gentes de los califas, llamados caides o alcaldes, la figura de los alcaldes.

A las legislaciones locales se les llamó fueros o cartas pueblas, y en Castilla, a principios del siglo XII, el rey Alfonso impulsó la vida de los municipios para crear un verdadero poder nacional frente a las presunciones autoritarias de la nobleza. Los fueros españoles consiguieron los más sustanciales derechos civiles: la igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio, el sometimiento del vecino a sus propios jueces, la elección por los vecinos de los magistrados concejiles y su responsabilidad, etc. Otras no fueron épocas tan buenas para los municipios españoles. Enrique III, en el siglo XIV, nombró corregidores que sustituyeron a los alcaldes en las ciudades de importancia. Pero en algunas provincias, como :

(20) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, Op. Cit. -- pág. 371.

En la de Aragón, floreció la institución de Justicia Mayor, amparados de fueros y derechos ciudadanos. El siglo XVI en -- marca la última rebelión de los municipios españoles dirigida por el Ayuntamiento de Toledo, contra la corona ya aliada a -- la nobleza. Se conoce como la guerra de los comuneros o de -- las comunidades. Estos fueron derrotados por los ejércitos de Carlos V, en abril de 1521.

El Lic. José Gamas Torruco(21) en su obra El Municipio Mexicano, nos dice referente a la organización municipal en -- España, lo siguiente: "Antes de que el término se generaliza -- ra para designar a todas las ciudades del imperio, los roma -- nos denominaron municipio a aquellas comunidades no romanas -- que recibían algún margen de libertad administrativa. Las fa -- cultades así concedidas a las ciudades variaron según el tiem -- po y las circunstancias, presentando una gama que iba desde -- el más rígido centralismo, hasta una situación igual a la de -- la civitas romanas que admitía un amplio margen de descentra -- lización, de participación popular en las decisiones y en la e -- lección de funcionarios, así como el reconocimiento de una -- personalidad jurídica propia. No hubo en España un patrón ge -- neralizado para la administración de los municipios; sin em -- bargo, es probable que la época de mayor libertad haya sido -- el primer siglo de nuestra era, bajo el emperador Vespasi -- no.

La invasión de los visigodos entorpeció la evolución -- del municipio español que sufrió un proceso de centralización -- bastante acusado. No obstante, los visigodos aportaron una -- institución genuinamente germánica, los llamados conventos pú

(21) Gamas Torruco, José, Municipio Mexicano, Págs. 193-194.

blicos vicinorum o asambleas de todos los vecinos de un lugar, antecedente de los concejos abiertos posteriores pero las instituciones municipales no surgirán, con sus características clásicas, sino hasta la época de la reconquista.

Los monarcas españoles, empeñados en defender sus fronteras, precariamente defendidas por los resultados de las batallas, patrocinaron el establecimiento de ciudades y alentaron la formación de éstas concediendo a sus habitantes amplísimos derechos conocidos con el nombre de fueros. Las ciudades se organizaron teniendo como autoridad un concejo cerrado de elección popular; los concejos nombraban a los miembros de los demás órganos municipales. Las ciudades tenían entre sus fueros el de asociarse en hermandades para defender sus derechos frente al rey se les reconoció el de contar con representación en las cortes o asambleas legislativas de los reinos. Fue así muy amplia la libertad municipal de que se gozó en esta época, con secuencia de la guerra contra los moros y, en parte también, debido al hecho de que los monarcas se apoyaban en los consejos para combatir a los nobles sobre los cuales trataban de fincar su poder absoluto. Sin embargo, el proceso de centralización de la autoridad real, resultante de la unidad española y que culminó con la unión de las coronas de Castilla y Aragón tuvo resultados adversos para los fueros tradicionales.

Con motivo del advenimiento de Carlos V a la Corona Española, se suscitaron serias controversias internas. Había reselo hacia un príncipe extranjero que desconocía el idioma castellano y que se rodeaba de consejeros que hablaban una lengua extranjera. Al ser electo el monarca español, emperador del sacro Imperio Romano Germánico en el año de 1551, solicitó a la corte

castellano el dinero que requería para sufragar los gastos de la coronación; varias ciudades representadas en dichos cortes se opusieron y aún cuando el monarca logró su propósito a base de amenazas y sobornos, las ciudades, Toledo a la cabeza, resistieron por las armas al autoritarismo real. La nobleza, vieja enemiga de las comunas, se unió a Carlos V y las huestes de los comuneros fueron derrotadas en los campos de Villalar el 23 de abril de 1521.

Quedó así asegurada la autoridad real en Castilla y el municipio, antiguo bastión del derechos humanos; fue centralizado y controlado en su funcionamiento por oficiales reales de nominados corregidores.

El Lic. Burgoa Orihuela (2) señala, en relación a la organización municipal en España, coincidiendo con el Jurista Español Joaquín Escriche, que en los siglos XI y XII los monarcas tuvieron "la idea feliz del establecimiento y organización de las comunas y concejos de los pueblos, depositando en ellos la jurisdicción civil y criminal, igualmente que el gobierno económico, sin reservarse más que el conocimiento de los casos de corte, el de las aplicaciones y el derecho exclusivo de oír las quejas que le digiesen en materia de consideración, las personas que no pudiesen obtener justicia en sus pueblos. En algunos de éstos que debían considerarse como de cierto orden, establecieron gobernadores políticos y militares, cuyo oficio era la de velar sobre la observancia de las leyes, recaudar los tributos y derechos reales, y cuidar de la conservación de las fortalezas, castillos y muros de la ciudad. Unidos en concejo los habitantes o jefes de familia de cada pueblo, como

(2) Burgoa Orihuela, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano, Op. Pág. 852

depositarios de la autoridad pública discutían los asuntos comunes, monbraban anualmente alcaldes ordinarios, jurados y otros ministros de justicia para que ejerciesen el poder judicial en lo civil y criminal, como igualmente oficiales que desempeñasen el gobierno económico del común y el mando de la fuerza armada; por que cada concejo había organizado una fuerza militar para proveer a la tranquilidad de sus sesiones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malhechores, sostener los derechos de la comunidad y salir al servicio del príncipe en los casos estipulados por los fueros.

Dentro de aquella situación, que amenazaba devenir catófico, el sacerdote Miguel Hidalgo y Costilla Proclamó la Independencia de la Nueva España, en la noche del 15 de septiembre de 1810, en el Pueblo de Dolores, de la provincia de Guanajuato.

La Guerra de Independencia fue una gran devoradora de hombres, pues España realizó sus mejores esfuerzos para conservar esta parte de su imperio. El iniciador de la lucha, Don Miguel Hidalgo, fué una de las primeras víctimas.

Primero en la ciudad de Valladolid de la provincia de Michoacán y posteriormente en Guadalupe, proclamó Hidalgo los célebres decretos, primeros en el Continente Americano, que abolieron la esclavitud; al nacer como pueblo soberano e independiente. México sería un país de hombres libres.

La actividad municipal es rica en enseñanzas y herencias positivas. Así no se puede cuestinar el papel trascendental del ayuntamiento de la Ciudad de México que, ante la irregular situación de España, reclamó la titularidad de la soberanía para la Nueva España.

Después de los tres siglos en que formamos parte del Imperio Español y después que Hidalgo, prendió la chispa en Dolores Hidalgo y provocó el movimiento de independencia, logró -- colminarse con el célebre Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, se firmó el acta de independencia.

C A P I T U L O I I

EL MUNICIPIO ESPAÑOL EN MEXICO

A.- LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ

B.- LA ETAPA DE LA CASA DE AUSTRIA

C.- CAMBIOS EN EL SIGLO XVIII

D.- LA CRISIS DE 1808, Y EL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE ME
XICO.

CAPITULO II

EL MUNDO ESPAÑOL EN MEXICO

A.- LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ

El primer Municipio de América Continental, fue el de la Villa Rica de la Veracruz, fundado por Cortés el 22 de abril de 1519. Para ésto, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiendose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores.

Este día empezó a funcionar el primer ayuntamiento en lo que había de llamarse Nueva España y que fue también el primero en América Continental. A efecto se eligieron dos Alcaldes-ordinario, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez del real y una justicia mayor.

La carta del régimen de la Villa Rica de la Veracruz, tiene fecha del 10 de junio de 1519.

Los municipios insulares recibieron un régimen municipal de tipo pre-Villalal, que conservaban más lozanas las libertades locales. En cambio, los municipios continentales recibieron ya un tipo post-Villalal, más centralizado y fiscalizado. (23)

(23)- Ochoa Campos Moisés. El Municipio, Su Evolución Institucional. Op. Cit. pp. 133 y 134.

Coincidiendo con la obra Solórzano y la Política Indiana (24), podemos resumir referente a los municipios en América que: "es sabido que los cabildos municipales se implantaron en las ciudades, villas y lugares de las Indias, a imagen y semejanza de las existentes en los reinos de Castilla y de León.

Pero esta institución que en la Península había entrado en período de acusada decadencia después de la creación de los corregidores por Alfonso XI y de la fuerte política estatutal por parte de los Reyes Católicos, cobró en los nuevos territorios de ultramar savia nueva y vigorosa, llegando a jugar en la etapa inicial de los descubrimientos y de la conquista un papel histórico muy destacado, como núcleo aglutinador de los que pudiéramos llamar estado llano de la colonización, que encontró en el cabildo punto de apoyo eficaz para hacer frente a los privilegios excesivos de los grandes conquistadores y sus descendientes, así como las absorbentes intromisiones de la alta burocracia colonial".

"Fue Hernán Cortés quien, desde la hora de su llegada a estas tierras, sentó las bases de la organización política y administrativa mexicana, al erigirse en ellas el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz; desde ese momento se inicia nuestra rica vida municipal, y a partir de él, el cabildo municipal será verdaderamente representante de los intereses y voluntad populares. Así vemos como, elevado Cortés desde entonces a los cargos de justicia mayor y Capitán General, sería el primer Gobernante de la Nueva España: mas absoluto sería, sin embargo, el poder que ejerciera con tal carácter" (25)

- (24) Melagón Javier y Ots. Candiani M. José, Solórzano y la Política Indiana. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pp. 76 a 95.
- (25) Sayeg Helú. Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Op. Cit., pp. 83.

"Una vez entienda firme, Cortés se desliga de la autoridad de Diego Velázquez, para ello constituye en ayuntamiento, mismo que sería el primer vestigio del desarrollo municipal de México" (26). La tierra firme a que se refieren los autores, es Veracruz, y la razón que Cortés tenía para desligarse de Velázquez era la desavenencia que existía entre ambos y la única forma de igualarse con él, en autoridad, era fundar un municipio. Para ello se ampara en las cartas pueblas que los Reyes Católicos otorgaron a Colón para que "aquellos lugares donde no hubiere habitantes los hiciera parte de Castilla y Aragón".

En el mismo orden de ideas, el Maestro Myoa Palencia (27) y el Lic. José Gamas Torruco (28), nos aseveran: "Que el primer municipio español en México se fundó el 22 de abril de 1519 y fue denominado Villa Rica de la Vera Cruz. Se creó en nombre del Rey de España y se le dotó de autoridades llamadas Cabildo o ayuntamiento que invistieran a Hernón Cortés de las facultades legales necesarias para llevar a cabo la conquista".

A mayor abundamiento, nos señala el Lic. Gamas Torruco - "Que nuestro primer Municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz, cuya fundación inmortalizaran las narraciones de Cortés y Bernal Díaz del Castillo, en textos clásicos de la Historia y de la Literatura Castellana y Mexicana, nace casi paralelamente a la muerte del Municipio Libre Español, derrotado en la Batalla de Villar, al someter Carlos V a los Comuneros de Castilla".

(26) Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio Mexicano, Op. Cit., pp. 31-32.

(27) Moy. Palencia, Mario, Temas Constitucionales, Op. Cit. pp. 39.

(28) Gamas Torruco, José, El Municipio Mexicano, Op. Cit. pp. 194 195.

La circunstancia de que Cortés, para justificar su rebelión ante el Capitán General de Cuba, Diego Velázquez, y asumir el poder de conquista, haya recurrido a la fundación del registro municipal, indica su trascendencia. Con criterio panegírico lo ha expuesto D. Toribio Esquivel Ooregón: "El primer acto realizado en el Continente Americano, encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española; es sin duda la fundación sugerida por Cortés y realizadas por él y sus compañeros, en la Villa Rica de la Veracruz; independientemente de que este acto haya sido realizado para justificar el mando de Hernán Cortés, revela el hecho de que se trata de una institución de gran arraigo en España".

Como indicamos, el Municipio fue decayendo en España y poco después también en los dominios hispanos de América.

El Maestro Tena Ramírez(29) y el Lic. Porfirio Márquet Guerrero(30), nos manifiestan, referente al Municipio Colonial; "En México el Municipio desempeña una importante función política desde los primeros momentos de la conquista, pues el primer acto de gobierno de Hernán Cortés, fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, que le otorgó, en ausencia del Rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, con lo cual lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista".

(29) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1981, Decima Octava Edición, pp. 147.

(30) Márquet Guerrero, Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Editorial I.I.J., U.N.A.M, México, 1975, pp. 384.

El Lic. Heriberto Batres García (31), en su estudio "El Municipio y su proyección en el Proceso de Desarrollo Nacional" nos afirma que "El Municipio nace en México en 1519, trasplantado por los ejércitos españoles capitaneados por Hernán Cortés. El primer ayuntamiento se instaló en Veracruz, el 22 de abril del año citado".

Basta señalar que ellos lo consideraron un medio necesario para su propia seguridad, una medida con la que buscaban robustecer su autoridad y consolidar su empresa.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (32), en su obra "Elementos de Derecho Constitucional", nos afirma, referente al Municipio Colonial, que; "El desarrollo de las instituciones políticas y administrativas en nuestro país, se inicia con el trasplante de las instituciones españolas a las nuevas tierras de América".

El Gobierno Municipal hace su aparición desde los albores de la conquista, ya que era una de las más antiguas formas de gobierno en España.

Hernán Cortés, al pisar tierras mexicanas, como primer acto administrativo, creó el primer ayuntamiento en el sitio que denominó la Villa Rica de la Veracruz, nombrando Alcaldes Ordinarios y Regidores que, a su vez, le otorgarían los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, de los que carecía para emprender la conquista de estas tierras.

(31) Batres García, Heriberto, El Municipio y su Proyección en el proceso de Desarrollo Nacional, Revista de Pensamiento Político, No. 57 Vol. XV, enero 1974, México, D.F. pp. 77.

(32) De la Madrid Hurtado, Miguel, Elementos de Derecho Constitucional, Editorial I.C.P. del P.R.I, México, D.F. 1982, pp. 363.

Por otra parte, el Lic. Burgoa Orihuela (33), nos manifiesta que; "Es pertinente recordar que el primer Municipio de carácter español de la Nueva España y quizá de todas las Indias, - fue el que instaló Hernán Cortés en la Población que fundó y - que denominó la Villa Rica de la Veracruz, Su implantación tuvo como móvil "juridizar", por así decirlo, la autoridad que el célebre extremeño se había arrogado para legitimar su conducta frente a Diego de Velázquez, Gobernador a la sazón de la Isla de Cuba. Con el establecimiento de dicho Municipio o "comuna", a la usanza hispana, Don Hernán Cortés aprovechó, con la habilidad política que lo caracterizaba, los conocimientos de derecho que había adquirido en la famosa Universidad de Salamanca, en donde obtuvo el grado de Bachiller".

La conquista española destruyó progresivamente la organización económica, política y social de los indígenas y dió paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno.

Durante la época colonial de producción económica estuvo siempre sujeta al control de la metrópoli, y es ésta la causa de que las actividades productivas se organizaron en función de factores externos que determinaron la formación de regiones especializadas en la producción de ciertos bienes.

Debido a esto de las ramas de producción que se desarrollaron en la Nueva España, la de mayor importancia fue la minería y está dedicada a la producción de plata.

(33) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, - Op. Cit., pp. 856.

Por otra parte, la agricultura se amplió con la introducción de centenares de cultivos desconocidos hasta entonces en el Continente Americano, mientras que los indígenas mesoamericanos apoyaron su agricultura y alimentación entre productos; maíz, frijol y chile.

Al llegar Cortés al Valle de México, primeramente funda el Municipio de Coyoacán y se elige Alcalde. Así el conquistador en Tenochtitlán no funda otro ayuntamiento, sino que agranda el de Coyoacán(34); sin embargo, Muñoz y Ruíz Massieu afirman "a la caída de la gran Tenochtitlán, Cortés funda el segundo ayuntamiento en Coyoacán.(35)

El Lic. Burgoa Orihuela(36), nos manifiesta que el segundo Municipio fundado por Cortés, fue precisamente el de la Ciudad de México, inmediatamente después de la toma de la grande y deslumbradora capital azteca de Tenochtitlán, que tanta admiración causó a los conquistadores.

"Rendida la ciudad y preso su último señor, procedió Cortés a la organización administrativa de la ciudad, que él se empeñó en reconstruir y en que fuera la capital del nuevo reino, en metrópoli. Nombró por señor de la misma, al que antes había tenido el cargo de Cihuacoatl, y con ello aseguró el regreso de los mexicanos que se habían dispersado por diversos lugares. Se puso mano luego a la reconstrucción, y don Hernán nombró alcalde

(34) Esta afirmación se debe al Lic. José Pereyra Zapata, según estudios que el ha realizado Investigador del E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M.

(35) Muñoz Virgilio y Ruíz Massieu, Mario, Elementos Jurídico Históricos del Municipio Mexicano, Op. Cit. pp. 35

(36) Burgoa Orihuela, Ignacio, Dracho Constitucional Mexicano, Op. Cit. pp. 855

regadores y otros oficiales de ayuntamientos para la población española; señaló en la parte central de la isla un cuadro dentro del cual se trazaron las calles y manzanas de la nueva ciudad y se dieron solares a los españoles que quisieron vecindarse, dándose a cada conquistador doble superficie para solar. Esto fue lo que se llamó la traza y fuera de ella se asentó la población indígena, separadas las dos secciones por un canal, aunque las calles de la sección española remataban en un puente que permitía el mutuo comercio".

Por otra parte, el Lic. Manuel Moreno Moreno(37), nos asevera que "apenas consumada la toma y destrucción de Temochtitlán fundó el Ayuntamiento de Coyoacán, que fue trasladado a México en marzo de 1534, luego que esta ciudad quedó nuevamente en condiciones de ser poblada..

El establecimiento del Municipio de la Villa Rica de la Veracruz, fundado por Hernán Cortés en 1519, fue hecho para desligarse de Diego de Velázquez, Gobernador de Cuba y para legitimar su presencia en nuestro país para con la Corona Española, al otorgarse los títulos de Capitán y de Justicia Mayor, más nunca para sentar las bases democráticas en la nueva colonia, puesto que se traía a una institución en plena crisis y decadencia por lo acontecido en las batallas de Villalar en España, por la supresión de los fueros municipales.

(37) Moreno Moreno, Manuel, Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal, la Organización Política y Social de los Aztecas y otros ensayos, - Op. Cit., pp. 140 a 141.

B.- LA ETAPA DE LA CASA DE AUSTRIA

Esta etapa comprende los siglos XVI y XVII, en cuanto al régimen municipal colonial y se caracteriza por:

Es la etapa de preponderancia en el control de los Ayuntamientos, debido particularmente a la venta de los cargos con sejiles y a las regidurías perpetuas.

Durante el período colonial el sistema político que rigió en la Nueva España, fue un dispositivo central peninsular integrado por el Rey, sus Secretarios y el Consejo de Indias; este fue una institución establecida en España, que se ocupó de la administración y justicia de las colonias americanas.

Un dispositivo central novohispano, constituido por el Virrey y la audiencia, que fue un organismo español residente en la Nueva España, que resolvió todos los asuntos sobre juicios civiles.

Un dispositivo provincial y distrital, formado por Gobernadores y Corregidores o Alcaldes Mayores, y un dispositivo local, compuesto por los Cabildos y sus oficiales.

Las diferentes instancias políticas tenían atribuciones gubernativas, militares y judiciales. Sin embargo, siempre estuvieron subordinados a las decisiones del Virrey, y éste a su vez dependió del Poder Central, representado por el Rey de España.

El México colonial fue dividido en cinco reinos: Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y la provincia de Yucatán. Cada reino estaba subdividido en provincias representadas por Alcaldes Mayores o Corregidores, dependiendo ambos del gobernador del reino.

La organización indígena que antecedió a la Conquista fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus (tlatoani) se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. Como antes, siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en vez de entregarlo al Imperio azteca, ahora lo daban a los hispanos.

Mientras tanto, los calpullis incluidos en cada cabecera continuaron con la obligación de rendir un tributo a los caciques conquistados buscó la forma de aprovechar la organización política y económica ya existente, que le permitiera la apropiación del producto y del trabajo indígena.

En cuanto a las formas de elección, se trató de preservar la sucesión tradicional. Había elecciones de tipo restringido y amplio. En las primeras participaban los nobles, los gobernantes anteriores y algunos mecehuales, que eran los trabajadores agrícolas que constituían el grueso de la población indígena. En las segundas todos los vecinos de la comunidad tomaban parte en la designación de sus dirigentes.

Por lo que se refiere al número de funcionarios, éste variaba según la importancia de las localidades. El rey Felipe III dispuso el 1618 que en las poblaciones pequeñas hubiera un alcalde y un regidor, mientras que en los pueblos grandes debían fungir dos alcaldes y cuatro regidores.

Por disposición real, los virreyes tenían la facultad de invalidar los resultados de las elecciones que eran supervisadas por oidores, corregidores y clérigos españoles. Particularmente importante fue el interés de los religiosos en la designación de los dirigentes, pues de éstos dependían en gran parte los logros

de la evangelización. Al ser los que conocían el dialecto de sus pueblos, así como sus representantes políticos, tenían mayores posibilidades de comunicación con los indígenas.

Los funcionarios de los Ayuntamientos tenían una diversidad de obligaciones, entre las cuales se pueden destacar como principales la recaudación y entrega de tributos a los españoles, la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, cuyos productos era apropiado por los españoles, así como la cooperación en el proceso de evangelización. En este sentido, las funciones de los cabildos indígenas estaban encaminadas al reforzamiento del proceso de conquista.

Asimismo, los funcionarios de la institución municipal debían encargarse de la planeación de nuevos caminos, de suministro de agua, de reglas para mercados locales y de combatir males sociales como el alcoholismo. Por otro lado, dichos funcionarios participaban también en los tribunales para el juicio de casos locales.

Además del alcalde y del regidor, los Ayuntamientos se formaban por escribanos, quienes se encargaban del registro de todas las actividades de la administración municipal y debían conservar los documentos referentes a tributos, mapas de propiedades territoriales, acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles que los explotaban en exceso, etc.

En el siglo XVI se estableció el pago de salarios para los funcionarios de los Ayuntamientos y, en general, para todo aquel que fungiera como agente de la administración política novohispana, con el fin de estimular su actividad pública y de contrarrestar el afán desmedido de los españoles en la explotación del trabajo indígena.

En los primeros años de la Conquista, los cabildos de españoles gozaron de cierta independencia en relación a la Metrópoli. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona de España y, por otro, el poder con el que contaban los conquistadores por ser los responsables directos de las expediciones en tierras novohispanas, fueron hechos que permitieron la existencia, por un tiempo breve, de la "autonomía" municipal.(38).

"Otra forma de designación de funcionarios fue la venta de cargos municipales por ordenes de la Corona española. A mediados del siglo XVII Felipe II dispuso que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento del rey y de los funcionarios mismos, pues "... Los oficios concejiles de las distintas ciudades pasaron a manos de las familias más acaudaladas. Surgió, así, un tipo de gobierno municipal de carácter oligárquico, en el cual no siempre coincidían los intereses particulares de los regidores con los generales de los vecinos, que debían ser sus representados".(39)

Un método más de elección fue la designación de regidores a perpetuidad por la Corona Española.

Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran las siguientes: ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios, y administración municipal, que estaba a cargo de los regidores. Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales:

- (38) Moreno Moreno, Manuel, Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal, la Organización Política y Social de los Aztecas y otros ensayos, Op. Cit. pp. 140 a 141.
- (39) El desafío Municipal, IPONAP-IEPES, Breviarios, Edición del PRI, México, D.F., 1982, pp. 169.

el cabildo fue un tribunal de apelación aún de las propias decisiones de los alcaldes. Sin embargo, la Corona mandó constantes -- jueces especiales que limitaron las decisiones de dichos funcionarios municipales.

En lo que se refiere a los asuntos administrativos, el municipio debía encargarse del cuidado de la ciudad, del mejoramiento de las obras públicas, de la reglamentación de asuntos económicos tales como la fijación de precios de productos y salarios, de la recaudación de tributos locales, de la inspección de cárceles y hospitales de la administración de los terrenos públicos y de la vigilancia de la moral pública; asimismo, el municipio era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los talleres artesanales.

Particularmente importante fue la función de los Ayuntamientos en materia de distribución de la producción y de regulación de los precios, mediante dos instituciones municipales: los pósitos y las alhóndigas.

La creación de estas instituciones obedeció al hecho de que las epidemias, pestes y hambrunas, que azotaron a la colonia durante el siglo XVI (1532-1538, 1543-1548, 1563-1564, 1573-1581), provocaron una importante escasez, reventa y encarecimiento de los productos agrícolas, base de la alimentación.

La función específica de los pósitos consistía en suministrar "grano barato y abundante especialmente a los indios y españoles pobres": para ello contaba con un fondo diperario con el cual compraba anualmente grandes cantidades de grano que ofrecía a precios bajos en épocas de escasez.

Por lo que hace a las alhóndigas su función principal --

consistía en evitar el libre comercio de granos, desplazando de esta manera todo tipo de intermediarios en la comercialización de dichos productos. Para alcanzar dicho finalidad, se ordenó que "fuera de la alhóndiga no se pueda vender trigo, harina, cebada y grano... que nadie salga a los caminos a comprar ni haga precios fuera de la alhóndiga" (40).

Por lo que hace a la Ciudad de México, la forma de su integración varió mucho a través de los tiempos.

El Lic. Manuel M. Moreno (41) nos asevera, respecto al Ayuntamiento de la Ciudad de México:

"Con el fin de restringir de las primeras autoridades nombradas por los conquistadores y para hacer más efectiva la autoridad real sobre la tierra nuevamente sojuzgada, con fecha 13 de diciembre de 1527, el Rey de España acordó la creación de un órgano superior de gobierno y justicia con asiento en la ciudad de México-Tenochtitlán, denominado REAL AUDIENCIA."

"esta Audiencia tenía facultades mixtas, tanto en materia de Gobierno, como de Justicia. Era Tribunal de 2a. Instancia de todos los negocios que la admitían y que se ventilaban dentro de los términos de su jurisdicción. Su Sala especial, que integraban los Alcaldes del Crimen, actuaba como Tribunal de la Instancia en todos los negocios criminales motivados por hechos delictuosos que ocurrieron dentro de cinco leguas en torno de la Ciudad de Mexico.

(40) El Desafío Municipal, Op. Cit., pp. 171

(41) Manuel M. Moreno, Breve Reseña Histórica de la Organización política y administrativa del Distrito Federal, la Organización Política y Social de los Aztecas y Otros Ensayos, Op.-Cit. pp. 143-144.

C.- CAMBIOS EN EL SIGLO XVIII .

El cambio de dinastía española en los principios del siglo XIII significó también una profunda evolución en la política y la administración colonial, al ser sustituida la casa de Austria por la dinastía de los Borbones. Sobre todo significó un mayor centralismo, nada más que iba acompañado de una magnífica administración, comparada con sus predecesores. Por ello es que, además de los progresos generales que en el mundo se observaban, éste llegó con mayor intensidad a los dominios hispánicos de América, al punto que podemos considerar que no es ociosa la frase de que el siglo XVIII es el "Siglo de oro" en los regímenes coloniales de origen español, sobre todo a partir del reinado de Fernando VI, que culminó en el insuperado Carlos III. Ante, Felipe V, que había tenido un largo reinado produjo importantes innovaciones. (42)

En el siglo XVIII la dependencia de los municipios en relación a la autoridad central se agravó, pues el Rey de España dispuso en 1767 el establecimiento en la Ciudad de México de una contaduría general que llevara el control de todas las municipalidades. En lo sucesivo, la intervención de intendentes en la Nueva España deterioró aún más la autonomía hacendaria de los municipios, pues dichos intendentes tuvieron como funciones el control de las cuentas municipales y la información cotidiana del estado de las mismas a la Junta de la Real Hacienda Española. Finalmente, el Virrey, por acuerdo del monarca español, nombró regidores para que discutieran con los empleados locales los negocios del municipio.

(42) Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano Edit. Pax. - México Novena Edición pp. 41

Asimismo, el intendente organizaba las actividades agrícolas, comerciales y mineras, la creación de caminos, la conservación de calles, la construcción de edificios municipales. En suma todos los asuntos que fueran objeto de administración municipal eran atendidos por los intendentes. Por consiguiente, el poder de decisión recayó fundamentalmente en el virrey y en los intendentes, representantes directos del Estado Español en la Nueva España.

Durante esta época, el Virrey Francisco de Croix acaparó funciones importantes que venían realizando los ayuntamientos de la Nueva España. Organizó la limpieza de las calles, la reparación de los caminos, la provisión de agua potable, los baños públicos, la iluminación, los hospitales, las cárceles, las casas de niños, etc.

Hasta mil setecientos ochenta y seis, prevalece en términos generales, la Organización Política - Administrativa antes descrita, conforme a la cual la Ciudad de México y las situadas en un contorno de quince leguas formaron una circunscripción jurisdiccional con caracteres definidos y propios, en la que fácilmente puede reconocerse el antecedente histórico lejano de lo que posteriormente ha sido el Distrito Federal.

Desde tiempo atrás, al Distrito Federal se la ha considerado como sede oficial donde se encuentran asentadas las más altas autoridades tanto como judiciales, como autoridades administrativas de la Nueva España, la Ciudad de México siempre ha sido

mas reconocida como Metrópoli del Virreynato, y en particular de la provincia de México, que comprendía el Territorio que actualmente corresponde al Distrito Federal y a los Estados de México Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Morelos, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Michoacán, Guanajuato y parte de S. Luis Potosí y Colima.

A partir de 1786 se implantó una nueva organización, de acuerdo con lo preceptuado por la Ordenanza de Intendentes, en virtud de la cual la Nueva España quedó dividida en la siguiente forma:

Intendencia de México, que abarcaba el territorio de lo que actualmente son Distrito Federal y Estados de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos y Guerrero.

Intendencia de Puebla; Intendencia de Santa Fé de Guanajuato; Intendencia de Valladolid (Michoacán); Intendencia de Guadalajara; Intendencia de Zacatecas; Intendencia de Antequera (Oaxaca); Intendencia de Mérida; Intendencia de Veracruz; Intendencia de San Luis Potosí; Intendencia de Durango e Intendencia de Sonora.

Había, además las provincias de Nuevo México, Vieja y Nueva California; Coahuila; Tejas y la Colonia de Nuevo Santander (Tamaulipas).

Cada intendencia se dividió en Partidos y cada Partido en Municipalidades.— Los antiguos Gobernadores y justicias mayores de los Reinos o Provincias, fueron sustituidos por los Intendentes; y los Alcaldes Mayores por los Sub-Delegado.

Los Intendentes Corregidores presidían los Ayuntamientos—

de sus Capitales y tenían obligación de velar porque no se cometieran abusos en la Administración de Justicia y que se despacharan pronto los negocios.

En cuestiones de policía estaban encargados de perseguir a los vagabundos y gentes desocupadas, a los mendigos y malvivientes, quedando facultados para destinar a los que creyeran conveniente al servicio de las armas, a las minas o a presidio. Sus principales atribuciones eran las concernientes a los ramos de Hacienda y Guerra.

D.- LA CRISIS DE 1808 Y EL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO

Quienes trataron de darle una fisonomía diversa a la estructura política mexicana, que fueron al mismo tiempo precursores de nuestra independencia, merecen ser considerados en todo lo que tuvo de trascendente su acción en ese año. Ciertamente que los acontecimientos ocurridos en España, con la invasión napoleónica, son de gran trascendencia; pero no se puede olvidar a los hombres de pensamiento y acción de nuestro antiguo virreinato, que ideológicamente habían madurado para luchar por una nueva organización de mundo colonial.

Los acontecimientos que prodijeron los Tratados de Bayona, con la renuncia de los reinos hispanos, para el Continente Americano fueron de enorme alcance, en virtud de que cumplieron los anhelos de libertad, ante una posibilidad relativamente inmediata. Un historiador conservador, partidario del mundo de la colonia, don Lucas Aleman, se refiere a estos hechos: "Reunidos en Bayona todos los individuos de la familia real de España, Napoleón, que también había concurrido aquella ciudad, puso en juego los resortes del oído que existían y que él había fomentado con tanto empeño, entre los reyes padres y su hijo Fernando. Este, amedrentado con las increpaciones y denuestos de que los cargaron aquéllos en presencia de Napoleón, y conduciéndose con la misma debilidad de que tan señaladas pruebas habían dado ya en el Caserío del Escorial, renunció la corona en su padre, quien por medio de un tratado celebrado con Napoleón la cedió a éste, en cuyo favor renunciaría sus derechos el mismo Fernando como príncipe de Austria, y los infantes D. Carlos y D. Antonio, no habiéndose exigido lo mismo a D. Francisco, quizá por su corta edad".

Los acontecimientos españoles, con la intervención francesa llegaron a provocar motines, como el de Aranjuez, y van de marzo a mayo de 1808. La escasez y la lentitud de las comunicaciones de aquella época, fueron causa de que se conocieran en la Nueva España hasta junio y julio del mismo año. Fray Servando da noticia de ello en la siguiente forma: "El 15 de julio de 1808 fue el infausto día en que Nueva España, oyó atónita, que la antigua estaba ocupada por los ejércitos franceses y sus reyes sin libertad en Bayona. Y el 16 se publicó la gaceta de Madrid, del 13, 17 y 20 de mayo, que contenían sus renunciaciones en favor de Napoleón, y la obediencia de los Consejos y Tribunales de la Corte de Murci como lugarteniente."

Las inquietudes de los marginados, partidarios de la independencia, van a encontrar un cauce político a través del ceñido de la Ciudad de México, dominado por los criollos. Desde los primeros rumores acerca de los graves acontecimientos comenzaron a celebrar reuniones, y ante la publicación oficial en la Gaceta se resolvieron a extender una representación enérgica "que formada en cuerno y con toda ceremonia llevó y leyó al virrey en la tarde del 19". En dicha representación se hacía profesión de lealtad a los antiguos monarcas y lamenta los atropellos sufridos por los monarcas hispanos, ante la fuerza brutal napoleónica. Les expresa lealtad y homenaje pero no deja de discutir sus actos, hecho inusitado hasta entonces.

Los representantes del ayuntamiento formaban el germen de un partido político, el independentista; mientras entre los comerciantes y el clero formaban otro. Una lectura detenida de la representación mencionada y de otros escritos coloniales prueban de las ideas de la ilustración francesa, incluyendo a Montesquieu y Rousseau.

El ayuntamiento recaba para sí la parte de la soberanía -- que le correspondía, dejando al virrey, a los tribunales y a otros cuerpos , el ejercicio de la misma . (43)

El maestro Mario de la Cueva (44) , refiriéndose al movimiento precursor de independencia, nos dice: "El día 19 de julio de 1808 se reunió el ayuntamiento cabildos extraordinarios para estudiar la condición del reino; a esta reunión concurren -- dos criollos ilustres. Don Juan Francisco de Azcárate y el Licenciado Primo de Verdad y Ramos. Ahí se planteó por vez primera en el campo de la vida política, la cuestión de la soberanía".

Don Juan Francisco de Azcárate, sostuvo, en primer lugar -- la nulidad de la renuncia de Carlos y Fernando, por ser obra de la fuerza y nulas, por consiguiente, de pleno derecho, pero agregó que los monarcas españoles no podían enajenar el reino. Su -- pensamiento reproduce la tesis del mayorazgo, "La monarquía española es el mayorazgo de sus soberanos fundado por la nación misma que estableció el orden de establecer entre las líneas de la familia real; y de la propia suerte que a los de los vasayos no pueden alterar los actuales poseedores los llamamientos graduales hechos por los fundadores . La abdicación involuntaria y violenta es nula e insubsistente , por ser contra la voluntad de la nación que llamó a la familia de los Borbones como descendientes por hembra de sus antiguos reyes y señores" .

Las palabras de Azcárate, aún sin decirlo expresamente, hablan de que es la Nación la que constituye la monarquía, lo que

(43) Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano pp. 41 a 43

(44) De la Cueva Mario. La Idea de la Soberanía , en Estudio sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán, Editorial UNAM Méx. 1964 pp. 307-308 .

en buen romance quiere decir que en ella reside originalmente - la soberanía: Un párrafo segundo de las palabras de Azcarate, - confirma la tesis apuntada, al sostener que por ausencia o in - pedimiento de los monarcas, la soberanía reside en el reino.

"En la monarquía como mayorazgo luego que muere civil, o - naturalmente el poseedor de la corona por ministerio de ley, -- pasó la posesión civil natural y alto dominio de ella en toda - su integridad al legítimo sucesor, y si éste y los que lo siguen se hallan impedido para optenerla, pasa el siguiente en grado - que está expedido... Por su ausencia o impedimento reside la -- soberanía en todo el reino, y las clases que lo forman, y con - más particularidad en los tribunales superiores que lo gobier - nan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz - política, que la conservan intacta, la defenderán y sostendrán - con energía como un depósito sagrado, para devolverla o al mis - mo señor Carlos IV o a su hijo, o a los señores infantes cada - uno en su caso---...

Al concluir la sesión, el ayuntamiento, decidió enviar - una representación al virrey, a fin de que adoptara las medidas necesarias para defender el reino. La rapidez de los aconteci - mientos de la Península y las rivalidades cada vez mayor entre los españoles y los criollo, determinaron a Iturrigaray, a con - vocar a una junta general, en las que estuvieran presentes los - organismos gubernamentales superiores del virreinato; tuvo lu - gar los días 9 y 31 de agosto, y primero y 9 de septiembre. En esas reuniones, el Licenciado Verdad, con el valor de un martir de la independencia, defendió la doctrina de la soberanía del - pueblo, para lo cual se apoyó, ya no en el pensamiento de la jus - ticia, sino en las ideas de Pufendorf... entre otros pensadores,

Infortunadamente el pasaje que conocemos de su opinión, es demasiado breve.

"Acaba la lectura del expediente, exitó al señor Iturrigaray y al síndico de la nobilísima ciudad, Licenciado don Francisco Verdad y Ramos, a que hablara; quien entre otras cosas -- promovió, en apoyo de las representaciones de la ciudad, que la soberanía en las circunstancias en que nos hallábamos había recaído en el pueblo, citando a varios autores en comprobación y entre ellos a Pufendorf... Preguntando el mismo síndico por el oidor Aguirre cuál era el pueblo en quien había recaído la soberanía, respondió que en las autoridades constitucionales; pero replicándole que estas autoridades eran pueblo, llamó la atención del Virrey y de la junta al pueblo originario en quien, su puestos los principios síndico, debería recaer la soberanía sin aclarar más su concepto, a cauasa (según se entendió entonces -- por algunos y explicó después el mismo oidor Aguirre), de que -- estaban presentes los gobernadores en las parcialidades de indios, y entre ellos un descendiente del emperador Moctezuma".

Ahora hablaremos de las aportaciones que hacen los juristas contemporáneos, referente a la participación del municipio en los Movimientos Precursores de la Independencia de México.

El Licenciado Alfonso Noviega Cantú en conferencia sostenida el 11 de diciembre de 1974, sobre el tema "El Régimen Constitucional y la Constitución de 1824", nos señala :Decía Fray Melchor de Talamantes , por voz naturalmente de Azcárate, quien fue quien presentó la comunicación de recuperación de la soberanía,--

establecía diez puntos que consisten en lo siguiente:

- Cuando las colonias se bastan a si mismas.
- Cuando las colonias son igual o más poderosas que sus Metrópolis.
- Cuando el simple gobierno de la Metrópolis es incompatible con el bien general de los colonias.
- Cuando las Metrópolis son opresoras de sus colonias.
- Cuando la Metrópolis ha adoptado otra Constitución Política.
- Cuando las primeras providencias forman el cuerpo principal de la metrópolis, se somete a una denominación extranjera.
- Cuando la Metrópolis fuese subyugada por otra nación.
- Cuando la separación de la Metrópolis seguida por el clamor general de los habitantes de la colonia.

Estas diez razones descritas por Fray Melchor de Talamantes, revelan la situación real que existía en México en esos momentos, la Metrópolis estaba subyugada por una nación extranjera, la Metrópolis, había cambiado de Constitución, incluso se decía que iba a cambiar de religión, que era esta una cosa muy importante en aquella época.

Por circunstancias históricas ineludibles, aquella comunicación del ayuntamiento de México fue turnada a la Audiencia, la Audiencia emitió un dictamen en combinación con las autoridades de la inquisición, declarando herético el documento y rechazándolo. Pero ahí está el preludio, las notas primeras de la Independencia de México. México había resumido su soberanía. Era el primer acto de autodeterminación nacional que existía. Eso fue en 1808, vino la guerra de independencia.

El Lic. Burgoa Orihuela nos dice "que nuestra historia municipal refleja la lucha de los mexicanos por la libertad, "

por el progreso y por la justicia; a tal grado, que nuestro devenir se pálma en cada una de las ciudades que configuran nuestra República. (45)

(45) Burgoa Orihela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. - Ob. Cit. pp. 860-961

C A P I T U L O I I I

MEXICO INDEPENDIENTE

A.- CONSTITUCION DE 1824

B.- ETAPA CENTRALISTA.

A'.-- LAS SIETE LEYES

B'.-- LAS BASES ORGANICAS

C.- CONSTITUCION DE 1857,
(GOBIERNO DE DON PORFIRIO)

CAPITULO I I I

MEXICO INDEPENDIENTE:

A.- CONSTITUCION DE 1824

México inicia su vida independiente, antes de hablar de la Constitución de 1824, daremos un vistazo a las Constituciones de: Cádiz y la de Apatzingán, para ver como venían sucediéndose los acontecimientos en nuestro país.

La Constitución Política de la Monarquía Española fue firmada en Cádiz el 18 de marzo de 1812 y jurada y promulgada al día siguiente, 19, según parece por ser esta fecha aniversario del Motín de Aranjuez. México, previo el intercambio normal de oficios y demás papeles, entre las autoridades de la Península y el Virreynato, seguidos de otros intercambios igual dentro de la misma Nueva España, fue arreglada la ceremonia de la publicación para que se celebrara el 30 de septiembre.

El Virrey y el Corregidor expidieron sendos bandos, para anunciar el acontecimiento y prevenir a los vecinos, quienes deberían adornar las fachadas de sus casas e iluminarlas por la noche. El día 19 desfiló el ayuntamiento de la Nobilísima Ciudad, y tres tableros previamente erigidos, uno frente al Palacio, el otro en la esquina opuesta a la del Arzobispado y el tercero en la casa del Cabildo, se leyó el texto de la Constitución, en presencia del Virrey y de los personajes más notables de la nobleza, de la milicia y del clero. Hubo repique de campanas y demás muestras de regocijo, y por la noche el pueblo gozó de la iluminación de la ciudad.

De nueve a diez mil pesos costó la ceremonia, cantidad a la cual hay que sumar la de dos mil pesos, que fueron arrojados a la gente para aumentar su contento.

Al día siguiente, según decreto del 18 de marzo, dado en Cádiz, al cual se atendían estas solemnidades, se practicó una visita a cárceles y se dió libertad a los presos que no merecían pena corporal.

Después vino una serie de actos de juramento de la Constitución, en la que participaron corporaciones de toda índole, rivalizando en pompa y en expresiones de satisfacción y de esperanza. Luego la noticia de la promulgación llegó a la provincia, y fue suscitando en diversas fechas juramentos análogos. En Tlaxcala por ejemplo, la fiesta abarcó los días 29-30 de octubre: en Malinalco, del 14 al 17 de noviembre: en Texcoco, del 23 al 25 de diciembre; en Guadalajara los días 10, 11 y 12 de mayo de 1813, y así sucesivamente, a medida que cada población iba teniendo instrucciones y medios para organizar los festejos.

El 15 de agosto de 1821, la Regencia dió a conocer un decreto de las Cortes, en la que se mandaba que "la plaza principal de todos los pueblos en que se celebre o se haya celebrado ya este acto solemne (el de la publicación y jura), sea denominada en lo sucesivo "Plaza de la Constitución". El decreto, publicado en México por Bando el 22 de mayo de 1813, fue objeto de paulatina observancia.

Tlaxcala, cuyas autoridades eran muy diligentes, el 17 de junio cumplió este orden, según comunicación cursada al virrey el día 28 del mismo mes.

Para la Nueva España sin embargo, la Constitución de Cádiz-

Se presentará como demasiado innovadora, suprimiendo órganos constitucionales fundamentales de nuestra vida anterior y por diversas - circunstancias, haciéndose sumamente difícil su observancia.

"Sin embargo, por la escasa vigencia que tuvo en Nueva España la Constitución de Cádiz, y por esos momentos el país ya se encontraba enfrascado en la Revolución de Independencia, estas disposiciones tuvieron una escasa aplicación. No cabe duda que, de todas maneras, junto con la anterior Legislación Municipal Española-ejercitaron gran influencia en la Estructura Jurídica del Municipio Mexicano".(46.)

Constitución de Apatzingán. El 22 de octubre de 1814, se promulgó la Constitución de Apatzingán, misma que fue elaborada por - el Congreso de Anhuac y tuvo una vigencia limitada.

El Maestro Mario de la Cueva (47) refiriéndose a este documento constitucional, dice:

"La Constitución de Apatzingán, obra del Congreso Constituyente convocado por Morelos - es de un valor histórico inestimable no tanto por la vigencia que haya podido tener, -- que fue bien poca, pues las tropas insurgentes no llegaron nunca a dominar el inmenso -- territorio nacional, sino porque representa la primera manifestación de fe constitucional de la Nación Mexicana y porque contiene una de las más puras y generosas expresiones del pensamiento individualista y liberal de los siglos XVIII y XIX".

- (46)- Moya Palencia Mario, "Temas Constitucionales" pág. 40.-
 (47)- De la Cueva Mario, "La Constitución Política", en 50 - años de Revolución, P. 6.

El Maestro Jesús Reyes Heróles (48), nos afirma que: "La Constitución de Apatzingán supuso tal radicalización en la marcha del liberalismo mexicano, que es imposible precisar sus raíces, pero hay influencias de las ideas radicales. Se duda sobre la existencia de un proceso ideológico que la sustente. Que es un documento franco resultado de una evolución ideológica previa. Por más que la vigencia jurídica del texto de Apatzingán no existiera, ideológicamente no cabe sustituirlo. Apatzingán supone la radicalización de los problemas en cuatro:

I.- Sin tapujos de declara el objetivo de la independencia de la Nueva España.

II.- La independencia no se pretende justificarla título de la antigua legislación española, sino como una derivación del concepto de la soberanía nacional.

III.- Por ser su contenido jurídico-político diáfano y liberal".

"La Constitución de Apatzingán representa el adelanto que habría de configurar la estructura política de la Nueva España Soberana, dentro de los moldes doctrinales del Estado demoliberal" (49.)

"El decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814 no menciona a los ayuntamientos, y divide al país para efectos políticos y electorales en provincias, distritos y parroquias" (50)

(48)- Reyes Heróles Jesús. El Liberalismo Nacional. Editorial U.N.A.M. México D.F. 1957 p.25

(49)- De la Madrid Hurtado Miguel. Estudios del Derecho Constitucional P. 186.

(50) Moya Palencia Mario. Temas Constitucionales. P. 40.

Con la Constitución de 1824, se organiza el federalismo, el cual noreguló específicamente al municipio, pero dejó la libertad para que los constitucionales locales se encargaran de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz.

"Acta constitutiva de la Federación Mexicana fechada en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824. El año de 1823 es muy importante, en él llega a su fin el proceso de descomposición del Imperio de Iturbide, en ese primer intento fallido de organización gozando de la recién adquirida independencia.

El segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y pocos meses después, el 3 de febrero de 1824, expidió el acto constituyente.

Las antiguas provincias de que se componía la Nueva España fueron declaradas - art. 6.-, Estados Independientes, Libres y Soberanos, al adaptar el régimen ~~-----~~ republicano, representativo, popular y federal Art. 7.- Precisa cuáles eran en aquel momento, los Estados de la Federación, cuyo aumento o modificación prevenía en el artículo 8.

Fue el Acta Constitutiva el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, Los Estados como Entidades Federativas. Con anterioridad no existían de derecho. Tampoco existían de hecho, por que los amagos de sucesión por parte de algunas provincias - principalmente - Oaxaca, Jalisco y Zacatecas, precedentes inmediatos de la adopción del sistema, no pueden interpretarse como integración de hecho de Estados Independientes que nunca llegaron a constituirse, sino como medio de apremio y forma de rebeldía, que después se ha repetido en nuestra historia que las autoridades de un estado declararan que éste "reasuma

su soberanía" (51)

Por lo que toca específicamente al Municipio, la Constitución Federal de 1824, no trata en su contenido lo relativo a la problemática municipal, en dejar en absoluta independencia a los estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, según su Artículo 161.

Ello brinda la oportunidad para que los Estados se dieran así mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad, mas auspiciaba también una situación de anarquía en el aspecto legislativo en las entidades federativas, al no constituir un mínimo de garantías tendientes a evitar una condición que se estableciera en detrimento de los municipios.

La Constitución de 1824. Como ella misma preveía que no sería revisada sino hasta 1830, como lo estipulaba el artículo 166- se comenzaron a presentar iniciativas de reforma desde 1826, pero ni éstas, ni las posteriores de 1830, pudieron ser estudiadas, por lo cual la Constitución permaneció inalterable hasta 1835.

El Maestro Tena Ramírez. Nos afirma "Las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (52), nos asevera "Las Constituciones Federales y los gobiernos liberales se olvidaron -

(51)- Tena Ramírez Felipe. Drecho Constitucional Mexicano. P. 108 y 19.

(52)- De la Madrid Hurtado Miguel. Elementos de Drecho Constitucional. p.363.

de la existencia de los municipios y no les dieron importancia alguna, no los reglamentaron".

B.- ETAPA CENTRALISTA:

Bajo el código de "Las Siete Leyes", Bustamante ocupó la presidencia de la República, y afirmaba la estancia en el gobierno a los partidarios del centralismo político y administrativo.

A partir de la Colonia, se había de consolidar el Municipio y es así como el 10 de octubre de 1618. Felipe II dispuso que en cada pueblo y reducción, hubiera un Alcalde indio del mismo lugar electo cada año en presencia de los curas, hasta llegar al siglo XIX, cuando el Municipio en 1808, tendrá una función histórica en el inicio de nuestra insurgencia con Francisco Primo de Verdad y Juan Azcárate y Ramos; pero desgraciadamente, al consumarse la Independencia, tanto la constitución de 1824 como la de 1857, no se refieren al Municipio, ya que aun cuando reconoce su existencia, no le dedica un solo artículo a su organización, y es que el Municipio se ha identificado más con el régimen central que con el federal, a ello se debe que la Constitución Centralista de 1836, denominada "Las Siete Leyes", suprime la Federación pero reglamenta el Municipio.

A'.- LAS SIETE LEYES:

EL Maestro Daniel Moreno (53) menciona en su libro las Siete Leyes Constitucionales son las siguientes:

PRIMERO: Derecho y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, que constituye el primer catálogo organizado de garantías.

SEGUNDO: Organización de un supremo poder conservador.

TERCERO: Del poder legislativo, de sus miembros y de cuando -

(53)- Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano. P. 135 y 136.

relación a la formación de las leyes (con cámaras de diputados y senadores, con alguna tendencia oligárquica).

CUARTA: Organización del supremo poder legislativo.

QUINTA: Del poder judicial.

SEXTA : División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.

SEPTIMA: Habla de las variaciones de las leyes constitucionales.

El artículo primero de la Ley Sexta, establece el centralismo, ya que indicaba que la República se dividiría en departamentos conforme a la octava de las leyes orgánicas. A su vez, los departamentos se dividían en distritos y éstos en partidos.

CONSTITUCIONES DE 1836, Ley Sexta: División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos.

Art. 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puestos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la política, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Art. 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglara una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que pueda exceder: los primeros de seis, los segundos, de doce, y los últimos de dos.

Art. 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I.- Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II.- Vecino del mismo pueblo.
- III.- Mayor de veinticinco años.

IV.- Tener un capital, físico o moral, le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Art. 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de función particular de las escuelas de primera enseñanza que se pagan de los fondos del común, de las construcciones y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios arbitros promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Art. 26.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las diligencias en las causas criminales practicar las que le encargen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefecto, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Art. 27.- Los jueces de paz, encargados también de la policía, serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto, y aprobado por el gobernador: durante un año y podrán ser reelectos.

Art. 28.- Para ser juez de paz, se necesita:

- I.- Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II.- Vecino del pueblo.
- III.- Ser mayor de veinticinco años.

Art. 29.- Estos jueces ejercerán, en sus pueblos, las mismas facultades que quedar detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción a éstas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

En los lugares que no llegen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.

Art. 30.- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son consejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.

Art. 31.- Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los casos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás.

El Lic. Manuel Moreno Moreno (54), nos afirma que: "Con fecha 9 de marzo de 1837 se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno interno de los Departamentos.

"En cada Departamento había un Gobernador, nombrado por el presidente de la República. Estaba auxiliado en el ejercicio de sus funciones por un Secretario General y la planta de empleos que el C. Presidente de la República tuviera a bien aprobar. Los Gobernadores estaban provistos de Facultades Políticas, Gubernativas y Administrativas.

(54) MORENO MORENO MANUEL, Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal la Organización Política y Social de los Aztecas y Otros ensayos pp. 152-154.

"Ciudad de la conservación del orden público, disponían de la fuerza pública; se encargaban de la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del Gobierno General y la Junta Departamental correspondiente.

"Nombraban a los Prefectos y confirmaban los nombramientos de los Sub-Prefectos y de los Jueces de Pza. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, dirigían excitativas de Justicia; intervenían en la vigilancia de la Oficinas de Hacienda; se les imponía la obligación de velar por la instrucción pública, imponían gubernativamente y sin ulterior recurso, multas hasta por docientos pesos, arresto hasta de dos meses y consignación a Obras Públicas: perseguían a los vagos, autorizaban las ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos y los Reglamentos de Policía del Departamento. Podían expedir órdenes de cateo, por escrito, así como de aprehensión y estaban facultados para proceder a la detención de los delincuentes infraganti.

"En cada Departamento había una Junta Departamental, compuesta de 7 individuos de elección. Sus funciones eran predominantes Legislativas, aunque también tenían atribuciones informativas y de Administración.

"En cada cabecera de Distrito había un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el C. Presidente de la República. Sus funciones eran políticas, policiacas, y administrativas. En los lugares del Distrito que no eran la cabecera había Sub-prefectos que actuaban como auxiliares de los Prefectos.

"Los Prefectos podían presidir sin voto el Ayuntamiento de la cabecera y de cualquier otra población de su Distrito. Conocían de las suplicas de consentimiento para matrimonio de menores.

"Tenían a su cargo la vigilancia de la educación y la recta administración de la Justicia; perseguían la vagancia y la delin-

cuencia e imponían gubernativamente multas hasta de cien pesos, y arresto hasta de quince días, con destinamiento a Obras Públicas salvo lo que sobre al particular dispucieron en materia de penalidad las leyes aplicables a cada caso.

"En cada cabecera de Partido, a excepción de la de Distrito había un solo prefecto, que tenía dentro de su jurisdicción, facultades análogas a las del Prefecto, cuyo auxiliar era y a quien estaba subordinado.

"Los ayuntamientos estaban sujetos al Sub-prefecto y en su caso al Prefecto y en última instancia al Gobernador. Tenían atribuciones en materia Política, Salubridad, comodidad, ornato-orden y seguridad.

"Intervenían en cuestiones de limpieza, cementerios y pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, ornatos, agua, alumbrado, paseos, parques, y en general en todo lo conducente al mayor bien estar vecindario. También era de su competencia lo relativo a espectáculos e instrucción. Tenían facultades para expedir Reglamentos de Policía y Bien Gobierno y gozaban de un patrimonio cuya administración les correspondía privativamente.

"Los Alcaldes se encargaban de velar por la ejecución y cumplimiento de los Reglamentos de Policía y de las Leyes, Decretos y órdenes que se les comunicaran por los Sub-Prefectos y demás autoridades superiores. Podían poner multas gubernativamente hasta por veinticinco pesos o destinamientos a Obras Públicas hasta por cuatro días o doble tiempo de arresto.

Presidían con voto las Sesiones del Ayuntamiento.- En las rancherías, había jueces de Paz.

B'.- LAS BASES ORGANICAS

"La etapa centalista fue todavía menos tranquila que los --

años de vigencia de la carta de 1824. Apenas puesto en vigor las Siete Leyes, comenzó la hostilidad de los federalistas, que en muchos casos llegaron a la rebelión armada. La prensa hizo una campaña intensa y muchos pedían el restablecimiento del federalismo. Sin embargo, una nueva fuerza, que estuvo en apariencia adormecida, afloró en 1840, al publicar Gutierrez Estrada su famosa carta, que censuraba tanto al centralismo como al federalismo y pedía la monarquía. La situación era más grave por que ahora se encontraba el país en los gastos y trastornos que producía la guerra de Texas. (55)

Las bases contaban con once títulos:

- I.- De la nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión.
- II.- De los habitantes de la República.
- III.- De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros.
- IV.- Poder Legislativo.
- V.- Poder Ejecutivo.
- VI.- Poder Judicial
- VII.- Gobierno de los Departamentos
- VIII.- Poder Electoral.
- IX.- Disposiciones generales sobre administración de justicia.
- X.- De la hacienda pública.
- XI.- De la observancia y reforma de esas bases.

"Y mientras los gobiernistas erigían estatus ridículos al dictador y dedicaban suntuosas fiestas a su pierna momificada, - el Congreso decidió exigir cuentas y responsabilidades al gobierno;

(55).- Daniel Moreno. Drecho Constitucional Mexicano P. 139- 142.

pretendió acabar con el despotismo político y financiero; intentó restablecer el federalismo; planteó nuevamente las reformas -- iniciadas por la administración de Gómez Farias en 1833, y aprobó una constitución de matices liberales en agosto de 1842.

Pero otra aparente retirada de Santa Anna seguida por un pronunciamiento militar más, determinaron la disolución del congreso; la derogación, en su cuna, de la constitución aprobada; la -- designación de una junta de notables y, para subrayar el trinfo -- conservador, la proclamación de Santa Anna como presidente provicional... Poco después con el nombre de Bases Orgánicas, la Junta de Notables sustituyó al Congreso expidió una nueva constitución en julio de 1843. Con ella se estableció el centralismo; se restauraron los fueros de ejército y de la iglesia, y nuevamente la -- soldadesca que integraba y disolvía congresos, que promulgaba y -- derogaba constituciones, hambienta de presupuestos, erigió a Santa Anna supremo dictador. Pero en esta ocasión el Congreso a gonizante, peseguido y apoyado en el partido liberal y en el pueblo, se erigió y triunfó sobre la dictadura, desterrando a Santa Anna del país el 27 de mayo de 1845 (56).

A lo que se refiere al Municipio, las bases Orgánicas de -- 1843 continuaron con este proceso radicalmente centralizador. Dejaron subsistentes los Distritos, Partidos y Municipalidades, debiendo quedar los mismos que ya existían a la fecha de la expedición de las Bases.

En su artículo 9, que el territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades, pero no reglamenta las funciones ni el nombramiento o elección de éstas últimas.

(56).- Raúl Mejía Zúñiga. El Liberalismo Mexicano en el Siglo XX
Ensayo de Interpretación Histórica Edición Especial. Méx. 1964
 p. 86.

El Gobierno de los Departamentos se puso a cargo de las Asambleas Departamentales, de los Gobernadores, y en materia judicial de los Tribunales de Justicia y Jueces inferiores.

La Asamblea Departamental de cada Departamento estaba compuesta de un número de miembros que variaba entre 7 y 11. Duraban 4 años en su cargo.

Las fracciones X y XIII del artículo 134 facultaron a las Asambleas Departamentales para hacer la división política de su territorio.

Sus atribuciones eran múltiples, participaban de una compleja naturaleza, pues lo mismo gozaban de facultades legislativas que gubernativas y administrativas.

Cada Gobernador era nombrado por el Presidente de la República, a propuesta de la Asamblea Departamental respectiva. Duraban 5 años en el cargo.

Tenían a su cargo el cuidado y conservación del orden público dentro de su Departamento. Publicar las Leyes y Decretos, velando por su cumplimiento.

Servía de conducto con respecto a las autoridades superiores de la Federación y las del Departamento.

Nombraba a las Autoridades Subalternas y a los empleados inferiores.

Imponía multas gubernativamente.

Presidía la Asamblea Departamental.

Era Jefe nato de la Policía y de la Hacienda Pública.

El 22 de agosto de 1846, por Decreto que expidió el Jefe del Ejército Libertador Republicano, General Mariano Salas, se restauró la vigencia de la constitución de 1824. Se suspendió el funcionamiento de las Asambleas Departamentales, se restauraron los Esta-

dos en lugar de los Departamentos, y se facultó al ejecutivo para remover a todas las autoridades.

El Acta Constitutiva y de reforma de 21 de mayo de 1847, ratificó la Vigencia de la Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, y de la Constitución de 24 de octubre del propio año de 1824. No se refirió al municipio.

El constitucionalismo mexicano del siglo pasado, se dividió en dos senderos: el primero, de corte federal que se asentó con la Constitución Federal de 1824, la cual no reguló específicamente al municipio, pero dejó la libertad para que las constituciones locales se encargaran de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz de 1812. Así mismo, la Constitución Federal de 1857, tampoco estableció una regulación sistemática del Municipio y aunque contuvo muy breves referencias, no fue bastante para que los estados establecieran en su régimen interior, la institución municipal. Por otra parte, el segundo sendero de carácter central, son las constituciones centralistas de 1836 y 1843, las cuales regularon la institución municipal con una mayor precisión y lo sometieron a la rigidez de las instituciones centralistas.

C.- CONSTITUCION DE 1857. GOBIERNO DE DON PORFIRIO.
BASES PROVISIONALES DE 1853

Con fecha 22 de abril de 1853 se expidieron las bases provisionales para la organización del país, y en virtud de dichas Bases cesaron en su funcionamiento las Legislaturas y demás autoridades que desempeñaban funciones legislativas en los Estados y Territorios, entre tanto se publicaba la Constitución que debía elaborar el Congreso Constituyente convocado al efecto.

Substitía la antigua división política-territorial y se investía de facultades omnímodas al Gobierno del Gral. Santa Anna para la reorganización de todos los Ramos de la Administración Pública.

En comunicación de 21 de septiembre se ordenó que los Estados se llamasen Departamentos. El Distrito Federal se convirtió en Distrito de México.

El 2 de mayo de 1853 se dictó la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México. Dicha ordenanza previno que dicho Ayuntamiento estaría compuesto de un Presidente, 12 Regidores y un Síndico.

De su seno debían nombrarse las siguientes comisiones Hacienda; Obras Públicas, cárceles, alumbrados, mercados, pesas y medidas, hospitales, vacuna y cementerios; limpia de calle y barrios, teatros, diversiones públicas y coches de providencia, Instrucción Pública, Policía, lotería y las demás extraordinarias y especiales que fueren necesarias.

El 20 de mayo de 1853 se dispuso por decreto, que sólo podían haber Ayuntamientos en las Capitales de Estado y en las Prefecturas-Cantones o Distritos, pero no así en los pueblos y villas.

Donde no hubiese Jueces de Letras, los prefectos o Jefes de Policías debían nombrar Jueces de Paz, que también desempeñarían

la dirección de los Ramos Municipales de las poblaciones donde cesaron los Ayuntamientos.

EL ESTATUTO ORGANICO PROVICIONAL (1856)

El Régimen provicional de Don Ignacio Comonfort, derivado del movimiento revolucionario que cristalizó en el Plan de Ayutla expidió con fecha 15 de mayo de 1856 un Estatuto Orgánico Provicional que sentaba las Bases de Gobierno a que debían sujetarse la República en tanto se expedía la Constitución.

Dicho Estatuto Hacía descansar el Sistema de Gobierno sobre los Gobernadores de los Estados y Distrito y los Jefes Policiacos de los Territorios, cuyas obligaciones y atribuciones delimitaban escrupulosamente.

Debían cuidar de la conservación del orden público publicar las Leyes y Decretos del Gobierno General dentro del tercer día de su recibo, nombrar a las autoridades policiacas subalternas así como a las judiciales; atender a la conservación de la Hacienda Pública y al buen estado de las finanzas; fomentar la instrucción y los caminos públicos; expedir ordenanzas; imponer multas no mayores de quinientos pesos a los que faltaran a sus mandamientos; expedir ordenes de Gateo, aplicar las sanciones marcadas por los Reglamentos y otras. El Gobernador del Distrito era Juzgado por sus delitos oficiales y comunes por la Suprema Corte de Justicia.

CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN 1857.

Esta Constitución Federal fue sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

La Constitución Política de 1857, organizó a la Nación en for

ma de República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos entodo lo conserniente a su régimen interior, pero unidos en una federación (art. 40)

El Maestro Mario de la Cueva (57), de su estudio "La Constitución de 5 de febrero de 1857", nos afirma "que la Identidad de principios jurídicos Fundametables entre la Federación y los Estados; Nación Mexicana se declaró en favor de la democracia y, en consecuencia, las ideas de soberanía, derechos del hombre, representación política y división de poderes, tenían que aplicarse con un rigor inflexible; estos principios, base de la organización del Estado Federal, sería también los pilares de las estructuras locales.

El Artículo 109 de la Constitución dice: "Los Estados Adoptarán, en su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular."

"Aparentemente se originaba una contradicción con el artículo 40 Constitucional puesto que limitaba la soberanía de los Estados para organizarse; pero ello explica, primeramente, por la mencionada existencia del orden público. Y en segundo término, por que no era ni la federación ni los estados los titulares de la soberanía, sino el pueblo y éste, en ejercicio de poder soberano, impusiva irrevocablemente, la unidad conceptual de la democracia"

Ni el título quinto de la Constitución de 1857, denominado "De los Estados de la Federación", que comprendía del artículo 109 al artículo 116 de la Constitución citada, nos hicieron referencia a la forma de organización del municipio, no obstante que el tema fue ajeno en el seno del Congreso Constituyente.

(57).- De la Cueva Mario. La Constitución del 5 de febrero de 1857 en el Constitucionalismo a mediados del siglo XIX tomo II p. 1120 1129.

En la sesión del 16 de julio de 1857 del Congreso Constituyente el Diputado Lic. José María del Castillo Velasco, otro de los miembros ilustres de la Comisión de Constitución, presentó -- también un voto particular "Para llenar el vacío que se nota en cuanto al Poder Municipal, el orador presentó sus adiciones sobre municipalidades, que pueden ser perfeccionadas por otros ditutados, y así no hay obstáculo para votar el proyecto en lo general (58)

Consideró que la cuestión del Municipio podría ser resuelta en la Constitución Federal y que no era conveniente abandonarla a las entidades federativas; y señaló, como una de las finalidades y actividades principales del municipio, la salvación de los campesinos.

Como consideraciones en las cuales decía en sus partes más sobresalientes.

"...El Proyecto de Constitución que he tenido la honrra de -- suscribir, establece como principal incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamará también, de este principio nación la libertad que se reconoce a las partes constitutivas de los Estados que son las municipalidades ... Por estas consideraciones. Buscando la prosperidad de los pueblos, y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, -- propongo al augusto Congreso como artículo que se incluya dentro de la Constitución: Que toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral pueda decretar las obras y medidas que crea convenientes al Municipio, y votar y recausar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otras municipalidades o al Estado.

(58)- Zorco Francisco. Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857. Edición Secretaría de Gobernación, México D.F. 1979 p. 235
 Sayeg Helú Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Tomo II. Editorial Cultural y Ciencia Política. A.C. Méx. D.F. 1973 p. 83 y 84.

La Constitución de 1857, no presentó sino una superficial atención al Municipio en sus artículos 31, fracción dos, que establece la obligación del mexicano a contribuir a los gastos de los municipios, cuando en el artículo 36, fracción I, establece como obligación del ciudadano, inscribirse en el patrón de su municipalidad y cuando en el artículo 75, fracción VI, aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y los Territorios, que se transcribe en las siguientes líneas:

Art. 31 Es obligación de todos los mexicanos:

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

Art. 36. Son obligaciones de los ciudadanos de la República:

I.- Inscribirse en el patrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste.

Art. 72. El Congreso tiene facultad.

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

En el mismo orden de ideas, el Maestro Moya Palencia (59), nos asevera que: "Por otra parte, el artículo 27 de la propia Constitución del 57 estableció que las corporaciones civiles o eclesiásticas, cualquiera que fuere su carácter, denominación u

objeto, no tendrían capacidad para adquirir o administrar bienes raíces, excepto los destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. La interpretación general fue -- que esta prohibición comprendió a los municipios puesto que la -- Constitución no hizo en su favor la excepción que si, en cambio, había hecho la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos, -- de 25 de junio de 1856, de donde provenía esa disposición cons -- titucional".

Ante esta situación, resulta clara la circunstancia de que al no haber sido contemplado el municipio por la Constitución Federal -- de esta manera la reglamentación municipal quedó desplazada, co -- mo en la Constitución Federal de 1824.

Por otra parte, el Lic. Ramón Rodríguez (60), de su obra Derecho Constitucional, nos afirma referente al municipio del año 1875: "El poder municipal considerado por muchos como una importante -- garantía de las libertades públicas, no es, a mi juicio, supues -- ta nuestra actual organización política, más que una reliquia -- tan venerable como inútil, de tiempos calamitosos que por fortu -- na de la humanidad pasaron ya probablemente para no volver jamás Su origen solo, basta para demostrar que en la actualidad no tie -- ne objeto ni razón de ser".

Téngase presente, por último, que entre nosotros, la exis -- tencia de los ayuntamientos o poder municipal no se halla sancio -- nada por la Constitución que nos rige, y si se conservan, es sólo por una costumbre no autorizada por el pacto federal, y como una reliquia inútil de la antigüedad. La autoridad que ejercen los -- municipios es la prueba más concluyente de que son enteramente -- inútiles en las naciones que no tengan una organización puramen --

(60) Rodríguez Ramón, Derecho Constitucional, Prólogo de Ignacio Carrillo Prieto, reimpresión de la Segunda Edición de 1875, Méxi -- co, U.N.A.M., 1978, pp. 219, 220, 225 y 226.

te municipal. 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 haber sin la aprobación de los jefes políticos y éstos pueden en todos casos deshacer cuanto hacen los ayuntamientos. ¿ Se quiere una prueba más concluyente de que unos - otros están de más?

13.- ESTATUTO PROVISIONAL DE IMPERIO
10 de abril de 1856

Promulgado por Maximiliano se refirió al Municipio dando le nuevamente énfasis al control intermedio por los prefectos y subprefectos, es decir, centralizando las funciones municipales y estableciendo rígidas jerarquías.

Prevenía que el Gobierno proclamado por la Nación era la Monarquía Moderada Hereditaria, y que el Representante de la - Soberanía Nacional era el Emperador, quien gobernaba por medio de un Ministerio.

El Territorio Nacional se dividía en Departamentos, cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades.

Los Departamentos estaban administrados por los Prefectos Imperiales, que se auxiliaban por un Consejo de Gobierno, con - funciones judiciales, administrativas y consultivas.

Los Prefectos debían residir en la Capital de su Departamento.

En cada Distrito había Subprefectos, nombrados por los Prefectos, cuyos agentes y auxiliares eran, con la aprobación imperial.

En cada Distrito había Subprefectos, nombrados por los prefectos, cuyos agentes y auxiliares eran, con la aprobación imperial.

Cada población del Imperio debía tener una Administración Municipal a cargo de los Alcaldes, Ayuntamientos y Comisarios -- Municipales.

El Alcalde de la Capital del Imperio era nombrado y removido por el Emperador; los demás por los Prefectos en cada Departamento.

Los Alcaldes ejercían solamente facultades Municipales, entre las que pueden anumerarse éstas;

1a. Presidir los Ayuntamientos.

2a. Publicar, comunicar y ejecutar las Leyes, Reglamentos -- o disposiciones de cualquiera clase.

3a. Ejercer en la municipalidad las funciones que les encomendara la Ley.

4a. Representar judicial y extrajudicialmente la Municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los -- términos prevenidos por la Ley.

Las contribuciones municipales eran decretadas por el Emperador. Los alcaldes podían auxiliarse en sus labores por Tenientes y Asesores Letrados, cuando se tratara de asuntos judiciales.

Los Ayuntamientos formaban el Consejo del Municipio; eran elegidos popularmente y se renovaban por mitad.

Conforme a la Ley Orgánica sobre la Administración Departamental Gubernativa del 10. de noviembre de 1865, los Prefectos -- tenían, entre otras facultades, las siguientes:

Publicar y circular Leyes.

Cumplir y hacer cumplir las Leyes, Decretos y órdenes.

Conservar la tranquilidad y el orden.

Resolver los negocios Gubernativos que ocurrieren en los Departamentos.

Vigilar e Inspeccionar los Ramos de la Administración.

Ejercer las funciones de la Policía General.

Vigilar la recaudación de las rentas.

Informar a las Autoridades Superiores.

Nombrar los Subprefectos.

Conceder licencias a sus subordinados.

Llevar el control de los Aguntamientos y de los asuntos Municipales en general.

Imponer gubernativamente multa hasta por \$ 3000.00, por faltas a los Reglamentos, o consignación correccional a Obras Públicas hasta por dos meses, previa audiencia.

Procurar la abundancia, buena calidad y libre circulación de las subsistencias.

Suplir el consentimiento para matrimonio de menores y en general, todas las tendientes al mejoramiento de los pueblos encomendados a su cuidado y las que por Ley les fueren asignadas.

No podían expedir Leyes, establecer impuestos, crear nuevos empleos, conceder indultos ni alterar la división territorial.

No tenían voto en las funciones que ejercían como auxiliares de los Prefectos, tenían especialmente encomendadas, la Sobre vigilancia de la Administración Municipal, la enseñanza primaria Municipal, la persecución de vagos y ladrones y el Servicio de policía enGeneral, así como la mejora y fomento de los medios de comunicación

Los Ayuntamientos eran de elección popular y sólo disfrutaban de facultades deliberativas.

Los Alcaldes y Comisarios Municipales eran nombrados por el Gobierno y gozaban de facultades ejecutivas.

Los Ayuntamientos tenían competencia para nombrar los empleados de su servicio, formar proyectos de arbitrios y ordenanzas, formar presupuestos, nombrar comisiones de entre los concejales para vigilar los diversos ramos de la Administración Municipal y en general, iniciar cuantas medidas fueran conducentes al bien común.

Los Alcaldes tenían entre sus atribuciones la de cumplir los Reglamentos de Policía Municipal, llevar el Registro del Estado Civil, disponer de la fuerza Municipal y de policía, cuidar de las pesas y medidas, atender a las Obras Públicas, presidir el Ayuntamiento, aprehender a los delincuentes, poniendolos a la disposición del Juez Competente; las plazas y mercados, la instrucción primaria, la conservación de los Monumentos Públicos, el alumbrado, los pavimentos, la limpieza, el alineamiento, rótulos y avisos, anuncios, paseos, parques y jardines, mercados, aguas, etc.

Durante la época de la Reforma, el régimen municipal derivado de la Constitución de Cádiz y de las Leyes Centralistas, no evolucionó. Los Jefes Políticos de los que hablaba el texto gaditano se convirtieron en los prefectos.

Al triunfo de la República sobre el imperio, empezó a darse el incipiente fenómeno de la urbanización y se inició la construcción de obras públicas municipales.

Plan de la Noria, suscrito por Porfirio Díaz en noviembre de 1871:

Parte conducente.- Varios Estados se hallan privados de sus autoridades legítimas y sometidos a gobiernos impopulares y tiránicos, impuestos por la acción directa del Ejecutivo, y sostenidos por la fuerza federal. Su soberanía, sus leyes y la voluntad de los pueblos han sido sacrificadas al ciego en caprichamiento del poder personal.

.....Que la unión garantice a los Ayuntamientos, derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia.

La Lic. María del Refugio Gonzalez (61), citando al Lic. - Miguel S. Macedo, nos describe que después del año 1867 "a medida que han ido creciendo y complicándose los servicios, las dificultades para obtener un resultado satisfactorio por medio de la Organización Municipal se han acentuado más, y de ahí ha resultado que el campo de acción de los ayuntamientos, sobre todo en las capitales de importancia, vaya restringiéndose y que se le retiren numerosos ramos, después de haber ido tomando ingerencia en ellos otras autoridades superiores. Sólo en las poblaciones de último orden y de á firma importancia subsisten los ayuntamientos que presentan y resumen toda autoridad.

Preámbulo del Plan de Tuxtepec, reformado el 21 de marzo de 1876 en Palo Blanco, suscrito por porfirio Díaz:

Parte conducente.- Que la soberanía de los Estados es vulnerada repetidas veces; que el presidente y sus favoritos destituyen a su arbitrio a los gobernadores, entregando los Estados a sus amigos, como sucedió en Coahuila, Oaxaca, Yucatán y Nuevo León, -

(61) Gonzalez del Refugio María. "el Nuevo Municipio", Nuevo Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983 p. 213

habiéndose intentado hacer lo mismo con Jalisco; que en este Estado se le segregó, para debilitarlo, el importante cantón de Tepic, el cual se ha gobernado militarmente hasta la fecha, con agravio del Pacto Federal y del Derecho de Gentes....

.....Que la Administración de justicia se encuentra en la mayor prostitución, pues se constituye a los jueces de distrito en agentes del centro para oprimir a los Estados; que el poder municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del Gobierno, para hacer las elecciones...

Reforma del artículo 109 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 21 de octubre de 1887:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular; y podrán establecer en sus respectivas constituciones la reelección de los gobernadores, conforme a lo que previene el art. 78, para la del Presidente de la República.

14.- REGIMEN DE PORFIRIO DIAZ

En 1876, la revuelta de Tuxtepec contra la reelección de Lerdo de Tejada llevó al poder al General Porfirio Díaz, quien permaneció en él, excepto los cuatro años que ocupó el cargo su entrañable amigo Manuel González, hasta la Revolución de 1910.

El inicio de la Dictadura porfirista marca al mismo tiempo el comienzo de un largo período de paz, hecho que por primera vez en la historia de México independiente, permitió llevar a cabo serios proyectos de desarrollo económico.

En esa época, los ayuntamientos sufrieron divisiones administrativas superiores, denominadas partidos, distritos o perfec-

tos o jefes políticos, situación que se debió fundamentalmente a la necesidad de un mayor control por parte de las autoridades centrales.

A ese respecto el Maestro Tena Ramírez (62), nos afirma: -- "Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del General Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores. Los Prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución de 1836 (art. 17 -- de la Ley, fracción VI), eran los agentes del gobierno central 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 con frecuencia crueles e ilegales su actuación hacíase incompatible con cualquier asomo de libertad municipal".

Por otra parte el Lic. Emilio Rabasa (63), en su libro "La Constitución y la Dictadura", nos explica respecto de las Jefaturas Políticas, expresando al efecto que: "Por debajo del gobierno están los jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tengan medios inmediatos de acción y centralización. Para -- justificación más estrecha, los ayuntamientos ejercen en los municipios en que el Distrito se fracciona, la administración de las ciudades, villas o aldeas, comprendiendo en la administración de su incumbencia parte del territorio del Distrito, en que se encuentran poblados rurales, generalmente de carácter de propiedad privada

(62) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit. p. 150

(63) Rabasa Emilio, "La Constitución y la Dictadura", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1976, Tercera Edición, p. 227.

La dictadura de Porfirio Díaz, dejó en el olvido y en la miseria al Municipio, al imponer el cacicazgo y comadrezgo en sus gobernantes, siendo una irreverencia la participación democrática del pueblo en la integración de su gobierno municipal, pero todo esto sirvió para que el reclamo popular lo tomara como bandera en la Revolución Mexicana y así, el Municipio se iba convirtiendo ya en una realidad democrática en el contexto nacional.

Los movimientos precursores de la Revolución Mexicana, postularon como conquista inmediata y elemental, la abolición de las jefaturas policiacas y el robustecimiento de la libertad municipal.

C A P I T U L O I V

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERETARO

A.- PRINCIPALES DEBATES

B.- PROYECTO MACHORRO NARVAEZ

C.- NORMATIVIDAD INCOMPLETA.

C A P I T U L O I V

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERETARO.

A.- PRINCIPALES DEBATES.

Veremos someramente los debates que se presentaron entre -- los Constituyentes de Querétaro, relativos a los artículos: 3o , - 5o, 27, 123 y en el siguiente punto de este capítulo, lo relativo al artículo 115 constitucional.

En su obra Derecho Constitucional Mexicano, el Maestro Daniel Moreno (64), nos dice: " los debates a fondo se plantearon a al discutirse el artículo 3o, el trese de diciembre. Los conservadores hicieron que concurriera D. Venustiano, para presionar con su presencia en favor del proyecto constitucional de dicho presep to, que rechazó el dictamen de la Comisión de Constitución. Tam-- bién en la asamblea se derrotó el proyecto del Primer Jefe. En esas discusiones se fijaron las orientaciones de los dos grupos de la asamblea.

Los artículos relativos a las libertades, de imprenta, de re unión y otros aspectos de las garantías individuales, ofrecieron discusiones, pero en cierta forma un acuerdo fundamental. Fue el - discutir el artículo 5o, que los renovadores presentaron ausente de todo contenido social, donde se dividió abiertamente el Congre so. Con maliciosa interpretación, los renovadores ubicaban, no -- por ideología, sino por la colocación frente a los oradores a las derechas y a las izquierdas. El mismo presidente del Congreso, -- Luis Manuel Rojas, advirtió la franca división de los diputados.- En su discurso del 18 de diciembre, lleno de artimañas decía:

(64) Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano PP.245 a 256

...en este recinto hay dos grandes grupos, dos grandes partidos, el de los individuos de la derecha y el de los de la izquierda según se les coloque al frente de, o en la tribuna. Estos dos grupos han venido representando una tendencia bien definida..." Añadiendo: "La verdadera composición del Congreso es ésta, señores diputados; y - seadmiro que haya pasado inadvertida...hay un grupo de - diputados de cerca de cincuenta o sesenta miembros, que - son las personas que tienen, por circunstancias especiales, el propósito de sostener en este Congreso el proyecto del C. Primer jefe tal como fue presentado, y tienen, esa obligación moral, por varias razones: algunos por -- que han contribuido para darle forma jurídica: (Masías, Rojas, etc), es natural que estos señores tengan la obligación de ser los mantenedores de sus ideas; otros, porque son adictos personales del Primer jefe, que no quieren discrepar absolutamente en sus ideas... forman los - que a mi juicio, debe llamarse el grupo liberal carrancista.

En este discurso, a pesar de llamar derechas a los progresistas y radicales, e izquierda a los renovadores, se reconoció la divergencia de criterios. El orador continuaba:

Hay además otros grupos formado más o menos por el -- mismo número de diputados (del doble, dice Bojórquez). yo creo que los señores muy apreciables de la derecha -- (izquierda señor Rojano) y que verdaderamente están formando otro grupo, son también cincuenta o sesenta (de cincuenta a ciento veinte es lo exacto). Estos apreciables -- compañeros se han caracterizado porque representan el criterio francés de la política, en todos los casos, y lo -- han manifestado así hasta en sus pequeños detalles. Por -

consiguiente, cuando se clasifiquen históricamente a los partidos que indudablemente se han de formar, que han de nacer por bien de la República, de este Congreso... esos partidos van a ser el liberal clásico... y a los que --- quieren tomar como modelo a la culta y heroica Francia.. .; pero creo que para la designación inmediata y transitoria, la denominación propia -- no hablo de la denominación histórica que va a convenir-- y que debe ser respetable, la denominación propia es: liberal carrancista y jacobinos obregonistas."

Bueno es precisar que apesar de que muchos estuvieron en -- las filas carrancistas al producirse la escisión de 1914, no abandonaron su radicalismo. Múgica, Aguirre Berlanga, Hara y otros.-- Pero quien defendió mejor al grupo mayoritario y radical, fue Estebán B. Calderón quien al contestar el discurso de Rojas, expuso al antiguo huelgista de Cananea: "Nosotros no venimos a disputar aquí, puestos de ninguna naturaleza. Nosotros queremos que se discuta esta Constitución con independencia de criterio, que no consideremos este proyecto como infalible, pues siendo así, no quiero decir, señor, liberal clásico, que podamos ser considerados -- como opuscionistas y si nosotros no vamos a discutir con independencia de criterio tal proyecto, no seremos leales al Primer jefe!"

Los aplausos coreaban a Baca Calderón, pues la mayoría de -- los considerados jacobinos era aplastante. Lo que hay que admitir es la que definición de Rojas era franca, cuando señalaba -- que había liberales carrancistas y jacobinos obregonistas. La tendencia de la política mexicana, a agruparse en torno a individuos se manifestó también en el congreso de Querétaro aunque esa agrupación obedecía también a una postura ideológica. Un panegirista del obregón, ha escrito en nuestros días : "... los aduladores --

del Primer jefe que lograron llegar a los escaños del congreso de Querétaro, se empeñaron en denunciar como maniobras políticas dirigidas contra Carranza cada intervención de los representantes, -- que de alguna manera no estuvieran irrestrictamente de acuerdo -- con el proyecto del primer jefe. Estos aduladores suponían que el proyecto era la última palabra..."

En el discurso del artículo 3º que definió la orientación -- que tomaron los debates, se manifestó la tendencia conservadora, que en algunos aspectos era clara. Cuando Cravioto decía que la -- libertad de enseñanza era consecuencia de la libertad de creencia y que el Estado debería de tomar una actitud natural, aunque pudiera establecerse el laicismo en las escuelas oficiales, no lo -- podía hacer en las particulares, en el propio senado se pronuncia J. Natividad Macías. Aparte de la tesis laica, establecía en el -- precepto, hubo el voto particular de Manzón, que sostenía el cambio de laico por el vocablo racional. Como prueba de las afirmaciones sobre el conservatismo de los carrancistas lo encontramos en el proyecto de reformas de 1920, presentado por Carranza, ya -- presidente constitucional, para reformar el artículo 3º para de--jar la enseñanza particular a los conservadores.

El artículo 5º y la cuestión obrera .

Fueron los debates en torno al artículo 5º los que llevaron a la convicción de crear un artículo dedicado a las relaciones -- obrero-patronales. Al ponerse en discusión el dictamen sobre este precepto, algunos congresistas, para darle mayor amplitud a la materia del trabajo, presentaron una opción suspensiva: "Los suscrititos, diputados al congreso Constituyente , pedimos se digne hacer del conocimiento de esta honorable asamblea, la solicitud que hacemos para que sea retirado por la comisión de reformas a la Constitución, el dictamen relativo al artículo, de las que según enten-

demos no tendría inconveniente en ocuparse si se le da el tiempo necesario para ello".

Firmaban la moción los diputados Aguilar, Rafael Vega Sánchez, Heriberto Jara, Héctor Victoria, Ascencio Tapa y otros. Se interpelló a la comisión correspondiente, la que acepto hacer la suspensión; pero antes los adversarios de una reglamentación y mayores garantías para el trabajador, trataron de evitarlo. Al discutirse el artículo 7° en que las divergencias seguían sobre la formación para jurados especiales para delitos de imprenta, el diputado lanzó duros ataques a Luis M. Rojas, José N. Macías y a Pala vicini, a los que lanzó el cargo de tratar de amordazar la opinión, tratando de presentar como enemigos de Carranza a los que combatían el proyecto Constitucional que el primer Jefe había presentado. Recalcó que una cosa era la amistad y otra la diferencia de criterio, al que debería ser expuesto por los diputados.

La votación sobre la libertad de expresión, del artículo 7°, se inclinó por quienes sostenían que los delitos surgidos de ella no se deberían juzgar como los de orden común. Ideal que sigue siendo un propósito hasta nuestros días, en que se siguen acusando a los periodistas, independientemente, de manera que se les juzgue reos del orden común.

La idea de un capítulo especial para la materia laboral se va abriendo paso. Cuando un diputado propone, al discutirse el artículo 9° mayores seguridades para la libertad de reunión, Mijica contesta que éstas existen, incluso para los obreros y aun para la huelga: "... ya está organizado el derecho que tienen los obreros de asociarse con el objeto lícito, y la comisión, al tratar el artículo 5°, como se dijo aquí cuando se leyó el dictamen, aseguró al hablar del derecho de huelga para los obreros, que buscaría un lugar apropiado, que no había renunciado a ponerlo en -

Constitución, sino que buscaría y estudiaría el lugar más a propósito para ponerlo".

En la sesión del 26 de diciembre, después de discutirse la cuestión de soberanía, y los artículos 39, 40 y 41, se vuelve al dictamen sobre el artículo 5º, al que atacan los partidarios del proyecto del Primer jefe. Los ataques para incluir al aspecto obrero, son de tipo formalista, de que en una constitución no debe haber determinadas materias. Jara defiende el dictamen: "Yo no me convenzo con largos discursos ni con mucha palabrería, ni con la cita de muchos artículos de distintos códigos, y más cuando los cita el señor Macías en forma rara, porque nadaménos en la sesión pasada nos desis que "en los tiempos del virreinato los habitantes de la República..." En que quedamos, era virreinato o era república " .

Luego agrega que él no está conforme con el artículo 5º, pero sí con lo que tratan de quitarle, principalmente con lo relativo de la jornada máxima de ocho horas. Después plantea una cuestión básica:

...los jurisconsultos, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentren -- hasta ridícula esta proposición: ¿Cómo va a consignarse en una constitución la jornada máxima de trabajo? ¿Cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible: eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero precisamente, señor, esa tendencia a la teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución tan liberalísima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llaman los señores científicos, "un traje de -

luces para el pueblo mexicano", porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo....

Vuelve después a la carga con la cuestión de la jornada --- máxima y sostiene que "no es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que solo se trabaje ese número de horas, es para garantizar la libertad de los individuos, es precisamente para garantizar su vida, es para garantizar sus energías, porque -- hasta ahora los obreros mexicanos no han sido más que carne de -- explotación...El discurso del orador era interrumpido por aplausos de sus correligionarios y por el público que ocupaba las tribunas del teatro de la República. Después de discutir la situación de los trabajadores durante el porfiriato agrega: "Nosotros hemos tenido empeño de que figure esta adición en el art. 5º, porque las experiencias, los desengaños que hemos tenido en el curso de nuestra lucha por el proletariado, nos ha demostrado hasta ahora que es difícil que los legisladores se preocupen con la atención que merece, del problema económico....La libertad misma no puede estar garantizada si no está resuelto el problema económico..."

Viene después la intervención decisiva del diputado Héctor Victoria, quien lamenta que en un proyecto que se dice revolucionario, se pasen por alto las libertades públicas, sobre todo si se trata de los obreros. Agrega que no necesita ser jurisprudencia para establecer que se deben establecer tribunales de arbitraje -- en cada Estado y para que se garanticen los intereses de los trabajadores. No se opone, ni la diputación yucateca, a lo dicho por Jara, pero consideran trunco el artículo 5º, y proponen:

"Es necesario que en el (art. 5º) se fijen las bases constitucionales sobre las que los Estados de la Confederación Mexicana

de acuerdo con el espíritu de la iniciativa presentada por la diputación yucateca, tenga libertad de legislar en materia de trabajo, en ese mismo sentido. En consecuencia, soy de parecer que el art. 5º debe ser adicionado, es decir, debe ser rechazado para -- que vuelva al estudio de la comisión y dictamine sobre las bases constitucionales acerca de las cuales los Estados deben legislar en materia de Trabajo".

Otros congresistas que intervinieron en el debate son Lizardi, Martí, Zavala, Von Versen, insistiendo éste en la urgencia de establecer medidas de defensa de los trabajadores . Proylán C. -- Manjarrez describe la situación de la clase obrera y solo discrepa de Victoria, en el sentido de que no debe ser un solo artículo sino todo un capítulo de la Carta Magna el que reglamente la -- cuestión laboral. Discrepa de Lizardi, que había insistido nuevamente de dejarlo para las leyes reglamentarias y concluye que no le interesa que "esta Constitución este o no dentro de los moldes que previene: los jurisconsultossino que se den garantías a suficientes a los trabajadores".

En la sesión del 27 de diciembre siguió la discusión y el -- diputado Porfirio del Castillo rinde homenaje, con los diputados -- obreros, al Nigromante; "Entre nuestros ilustres constituyentes -- de 1857, don Ignacio Ramírez decía en aquella fecha: "Hablar de -- contrato entre el propietario y el jornalero, es de hablar de un medio para asegurar la esclavitud". Los debates continúan con la participación de Cravioto, Rivera Cabrera, Monzón y Macías. Este último, con largo discurso, contradice habilidosamente el dictamen sobre el artículo 5º, a pesar de que hace alarde de radicalismo. Múgica hace la defensa con gran elocuencia y deja abierta la posibilidad de que se establezca un capítulo especial en materia del trabajo, ya que las cuestiones de jornada máxima, --

descanso semanal, protección a los menores, etc. quedará en de terminado lugar, pero sí dentro de la Constitución. En contra se pronuncia Gerzayn Ugarte, secretario particular de Carranza. El 28 se presenta una proposición concreta, en el sentido en que se concede un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo. La comisión retira el dictamen y bien afirma Múgica que la cuestión se ha resuelto. Así lo relató un cronista del Congreso:

Quedó perfectamente preparado el ambiente para que surgieran una de las primeras columnas básicas de la Constitución de 1917, el ya famoso artículo 123, que trata del "Trabajo y Previsión Social".

Del trabajo y de la previsión social.

En la sesión del 23 de enero de 1917 se presentó un proyecto de dictamen, con las que prácticamente las líneas del artículo 123 quedaron trazadas, en vista de que al mismo tiempo se planteó ante los congresistas el título VI del proyecto de Constitución, "Del Trabajo y de la Previsión Social". El artículo queda de lado y ahora los radicales van a dar cima a sus trabajos, agregando un título que no figuraba en el proyecto original. Tras de breve consideración afirman que solucionar los problemas relacionados con el contrato del trabajo ha sido una de las aspiraciones legítimas de la Revolución, por lo que se debe dar satisfacción a las necesidades de la clase trabajadora. Luego agrega un punto capital nuestro constitucionalismo:

...es incontestable el derecho del Estado de intervenir con fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre, cuando es objeto de contrato, ora fijando la duración mínima que debe tener como límite, ora señalando la retribución máxima que debe de corresponderle, ya

de la obra realizada, tanto para que en el ejercicio del derecho de libertad de contratar, no se exceda en perjuicio de su salud y agotamiento de sus energías, estipulando una jornada superior a la debida, como que tampoco se ve obligado por la misma, a aceptar una jornada exigua...

Dicho dictamen, que formó de modo casi integro el capítulo correspondiente de la Constitución, lo firmaron Múgica, Enrique Reo, Enrique Colunga, Alberto Román y L.G. Monzón. El propio 23 de enero se hizo la aprobación, con 163 votos en pro, ya que para entonces el dominio de la asamblea por los diputados obreristas era completa; "Con ello quedó uno de los debates más largos y fructíferos que tubo el Congreso de Querétaro y que con ella quedó establecido por vez primera en la Constitución política de un país, preceptos que grantizaban derechos al proletariado trabajador..."

El artículo 27 y la cuestión agraria.

En el proyecto original del Primer jefe se ha señalado la ausencia de reformas tendientes al mejoramiento social. Uno de los propios adictos a Carranza "Si la presentación del artículo 5º, del proyecto de la primera jefatura produjo una intensa conmoción en la Cámara por encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el artículo 27 que se refería a la propiedad de la tierra y a los derechos del poseedor, causó gran desconsuelo entre los constituyentes, por que solo contenían innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica."

En este caso la omisión era más grave, si se recuerda que una de las causas determinantes del descontento en contra del porfiriato, fue la dura condición de los peones de las haciendas, entre los que reclutó la mayor parte de los combatientes por un nuevo régimen. En el ámbito de los luchadores revolucionarios se encontraba la convicción de que era indispensable enfrentarse al problema de la tierra. Carranza y su grupo más adicto nunca partidario de la reforma agraria, a pesar de la ley del 6 de enero de 1915, maniobra para arrebatar partidarios a villistas y zapatistas. Por tanto, no era extraña la forma que el proyecto ofrecía en su artículo 27 .

Como desde un principio se advirtieron las diferencias de este ordenamiento, se había formado una comisión para redactar un anteproyecto del artículo 27. Entre los miembros figuraban don Andrés Molina Enríquez, autor de uno de los libros más importantes sobre los problemas sociales y políticos de México: Los grandes problemas nacionales. Molina Enríquez redactó un anteproyecto, con auxilio de don Rafael de los Ríos, del Lic. José I. Lugo y de J. Matividad Macías. El anteproyecto presentado el 14 de enero no produjo mucho entusiasmo, lo mismo en la prensa que en folletos; y fue uno de los postulados básicos de la Convención de Aguascalientes. Zapata seguía luchando por la reforma agraria; y al lado de Villa había muchos campesinos ansiosos de que se resolviera el problema de la tenencia de la tierra. Aun entre los que no eran muy partidarios de la reforma agraria, la defendían como arma política .

Molina Enríquez ha sostenido que el último ataque que dió el general Villa a Torreón, en los mismos días en que se hallaba reunida la asamblea de Querétaro , fue determinante para doblegar el ánimo de Carranza, que se imponía a la implantación de cualquier reforma radical.

Por fin se presentó un proyecto de artículo 27 el 24 de enero de 1917.

El constitucionalismo social quedó plasmado en los artículos 27 y 123 de la nueva carta política; vino a establecer la defenza de dos grandes sectores de las clases marginadas: el proletariado del campo: peonaje y labriegos explotados durante cuatro siglos; y el gran sector de la clase trabajadora de la incipiente industria. El artículo 27, además, daría origen a una nueva rama jurídica: el Derecho Agrario; en tanto que el 123 sería la base para la expedición de las leyes laborales de los Estados, que se federalizaron el año de 1931, en la Ley Federal del Trabajo, expedida por el Congreso de la Unión en el año de 1931, a iniciativa del presidente Don Pascual Ortiz Rubio".

B.- PROYECTO DEL C. PAULINO MACHORRO NARVAES.

En la 66a, sesión ordinari selebrada el lunes 29 de enero de 1917, dos miembros de la comisión, el C. Paulino Machorro -- Narváez y Arturo Méndez, propucieron un voto particular con las consideraciones:

"Ciudadanos diputados:

"habiendo sido retirado por esta comisión el párrafo II - del artículo 115, se presenta ahora a la consideración de vuestra soberanía un nuevo proyecto de la ley que garantice la libertad municipal, tomando en cuenta las consideraciones siguientes:

"La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin a que éste respecto se propone la ley.

"Si el municipio depende económicamente del estado éste tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido .

"Es un principio sociológico que todo problema relacionado con el económico debe comenzar por la solución de esta última fase, y si no se hace así el régimen económico se impone y destruye las soluciones que se hayan dado a los demás aspectos de la cuestión .

"Establecido que el municipio debe tener independencia económica, es preciso darle algunos recursos legales lo más eficaces posibles, para que, cuando esa libertad se vea atacada, tenga alguna defensa .

"Siendo muy difícil y pelegroso hacer una enumeración de los ramos municipales, debe adaptarse un precepto que comprenda

todos esos ramos de una manera genérica.

"Dejados al municipio los ramos municipales, es muy probable que tenga ya algunos recursos, pero con el objeto de hacer la situación de ellas más bonacible el Estado deberá entregar al municipio una cantidad tomada de las contribuciones que el mismo Estado recaude en la municipalidad respectiva. Esto parece de justicia; y en cuanto a la cantidad a que debe ascender esa parte que el Estado entregue al municipio, ha parecido conveniente a la Comisión que no sea inferior al 10% , lo cual, junto con los ingresos propios de los ramos municipales, será indudablemente bastante para que los ayuntamientos tengan una vida económica más desahogada que hasata la fecha .

"Como la nueva organización municipal pueda hechar, y casi es seguro que hechará sobre los ayuntamientos, cargas como la instrucción y algunas otras que hasta la fecha no han tenido y como estas cargas ~~variarán~~ según los Estados, debe establecerse, de un modo general, que los Estados estarán obligados a dar a los ayuntamientos recursos bastantes para cubrir esas nuevas cargas (éste sin tocar los recursos de que se hace antes ~~men-~~ sión. Se trata de cargas nuevas y debe haber ingresos-nuevos).

"Por lo expuesto, la comisión se permite proponer a la aprobación de esta honorable Asamblea el siguiente proyecto para el párrafo ~~segundo~~ del artículo 115:

"II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente:

"1º.- Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva .

"2º .- Una suma que el Estado integrará al municipio, y que no será inferior al 10%, del total de lo que al Estado re—

caude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la -
municipalidad de que se trate .

"3º.- Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la → nueva organización municipal pasen hacer del resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la fase I de este inciso.- Estos ingresos deberán ser bastantes a 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 algún 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 concurren a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

"Si el conflicto fuera entre la legislatura y el municipio, conocerá de él el Tribunal Superior 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.

"Sala de comisiones. Querétaro de Arteaga, 22 de enero de 1917.-Paulino Machorro Narváes- Arturo Méndez. (65)

Por su parte los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron otro voto particular que partía de la base;

"La 2ª. Comisión de Constitución ha estimado conveniente presentar a vuestra consideración las dos soluciones que ha tenido en su seno la cuestión municipal, para que se resuelva en definitiva por esta honorable Asamblea la más aceptada al interés público.

(65) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917
Tomo II , Op.Cit. PP. 1065 y 1066.
Los Derechos del Pueblo Mexicano (Méx. através de sus Cong.
tituciones), Tomo VIII, Op.Cit., PP. 363 y 364

"La libertad municipal, fundada en la libre disposición - de la hacienda del municipio, es seguramente el único principio para dar vida a las nuevas instituciones y las diferencias suscritas cuando la discusión del primer dictamen acreditan que -- tal libertad es deseada por todos los señores representantes y solamente variaba el concepto en la manera de hacer efectiva dicha libertad .

"Habiendo sido rechazado el primer dictamen de la comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por las discusiones, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaria del municipio, quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, es de aprobarse por esta honorable Asamblea el precepto relativo en los siguientes términos:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias 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 respectiva."

"Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 29 de enero de 1917. Hilario Medina. Heriberto Jara" (66)

- (66) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917 Tomo II, Op.Cit., pp. 1066-1067.
 Palavicini, Félix F., Historia de la Constitución de 1917, Tomo II. Op. Cit., P. 544.
Los Derechos del Pueblo Mexicano (Méx.a través de sus Constituciones). Tomo VIII, Op., Cit., P. 364
 Ferrer Mendiola Gabriel. Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, Op.Cit. P. 133.

En la Sesión Permanente del Congreso Constituyente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, apremiados por el tiempo, pues se trata de los últimos días de enero de 1917 sin lugar a dudas el voto particular de Machorro Narváez, que se presentó a la consideración del constituyente, no fue discutido. Más --- aparte se da lectura el día 30 de enero al voto particular de --- los CC. Heriberto Jara e Hilario Medina (antes transcrito), sobre la fracción II del artículo 115, relativo a la Hacienda Municipal. Hacen uso de la palabra, los CC. Calderón, Hilario Medina, Chapa, Alberto M. González, Palavicini, Heriberto Jara y Ugarte.

"A esto debemos destacar la intervención del Dip. C. Alvarez, que propuso una nueva redacción: "Los Estados fijarán para el régimen municipal la forma hacendaria que les convenga.

"El C. Diputado Ugarte, presentó un proyecto de la fracción II, con las siguientes consideraciones:

"Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vuelta que le demos acabamos por no encontrarle la salida; ahora la dificultad en la Comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable de encontrar la independencia económica del municipio; pero ha dicho el Diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, por que --- eso sería en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislarse para sí en materia administrativa, hacendaria y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese --- deceso, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decirle al señor general Jara - y esto es hacer un elogio de él, pues quien más se ha preocupado de las ---

cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de las - clases humildes- que él ha sido diputado al Congreso de la Unión pero no ha sido diputado a algún congreso local. Yo si lo he sido diputado a una Legislatura Local, sino cuando tenía todavía - ensima el odioso cargo de jefe político; tenía, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la Legislatura del Estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el Municipio Libre no vamos a quitarle ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el municipio y los poderes del Estado; los municipios tienen que escatar - las leyes que dan las legislaturas locales, y tiene que aceptarlas también el Poder Ejecutivo porque es el que va hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la innavación que con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentaria presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la - cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, ya que, en todo caso, serán los suficientes para atender a sus necesidades" (67)

- (67) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917,
 Tomo II. Op. Cit. pp. 1134 y 1135
Los derechos del Pueblo Mexicano pp. 369 y 370
 Palavicini Félix F. Historia de la Constitución de 1917. PP.
 540 y 550 .
 Ferrer Mendiola Gabriel. Historia del Congreso Constituyente de 1916- 1917 p. 134.

Muchos diputados manifestaron su conformidad con esta última proposición del Diputado Ugarte. La Comisión, por conducto — del C. Heriberto Jara, pidió permiso para retirar el voto particular y el Dictamen, el cual se le concede; y se pasa a votación de todo lo tratado, y finalmente el 30 de enero a las tres y media de la mañana, por 88 votos a favor y 62 en contra, se aprobó la redacción de la fracción II del artículo 115, recién presentada por el Diputado Ugarte, y que poco decía y que nada precisaba respecto a la autonomía financiera del municipio.

El texto del artículo fue el siguiente:

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

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

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

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

"El Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

"Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interines las prohibiciones del artículo 83.

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados sea proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura Local, no podrá ser mayor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

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

Resumen del ideario sostenido en el Constituyente sobre el Municipio Libre:

"Nos ocuparemos de las diversas tesis sostenidas en el Constituyente de Querétaro, en torno del artículo 115 de nuestra Carta Magna. Vamos ahora a resumir estas ideas, con el objeto de extraer de ellas las conclusiones relativas a nuestro sistema municipal, estructurado por la revolución.

La asamblea constituyente aprobó, desde luego, la fracción I contenida en el proyecto original de don Venustiano Carranza, pero sometió a debate la fracción dos adicionada por la Comisión de Constitución. Dicha adición se refería a la plena autonomía económica del Municipio.

En torno a este punto, giró toda la discusión. No se puso en duda la conveniencia de otorgar a las municipalidades su libertad política, pero dentro de ese ideal de autonomía, no se encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones entre el Municipio y el Estado.

En esencia, el debate intentó definir qué es lo que debe entenderse por libertad económica municipal. Y aquí se produjo el sisma, pero mientras algunos diputados la concebían como el derecho para recaudar los impuestos meramente locales, otros llegaban a considerarle, de acuerdo con el proyecto, la atribución para recaudar "todos los impuestos", contribuyendo con parte de éstos a los gastos públicos del Estado.

No se trataba realmente, de mutilar la libertad del Municipio. Quienes se pronunciaron en contra de la completa autonomía administrativa de los Ayuntamientos, hicieron ver que tal cosa no representaba sino una libertad aparente, ya que al recaudar "todos los impuestos", se daba lugar a la intervención de los ejecutivos mediante el nombramiento de inspectores para el efecto de persivir la parte correspondiente para el Estado y para vigilar con ese fin la contabilidad de cada Municipio. En el fondo de esta libertad - se dijo - aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el municipio, de manera que la libertad municipal viene a ser estrujada y mutilada por esa intervención de las Legislaturas de los Estados, además de la intervención del Estado mismo en la libertad municipal.

Por otra parte, se adujo que ello no podría significar la intervención del Estado, ya que la fracción II al establecer que "Los Municipios administrarán libremente su hacienda" dejaba sentado que esa libertad intocada se refería a la hacienda municipal, excluyendo lo correspondiente a los fondos del Estado.

El pro sostuvo que los Municipios deben recaudar todos los impuestos, y que, "la independencia municipal no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponde", sino que "tenga todo lo suficiente para sus gastos". Además, se afirmó --

que no lesiona la autonomía municipal el nombramiento de inspectores por parte del Estado que vigile lo que le corresponde de las rentas, ya que su misión es la de vigilar la contabilidad municipal sino autoridad para intervenir en ella .

Quedando en pie dos puntos esenciales:

1.- ¿Debían establecerse una o dos recaudaciones; la de la tesorería municipal y la renta del Estado?

2.- ¿En los conflictos entre el Municipio y el Estado en cuestiones hacendarias debía resolver el Congreso Local o la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

Otro punto más se ofreció a debate:

3.- ¿De qué ramos, de qué capítulos se va a formar la hacienda municipal?.

En vista de las encontradas opiniones que se suscitaron en torno a estos puntos, la segunda Comisión de Constitución presentó un nuevo proyecto, señalando que el municipio administraría libremente su hacienda, lo que daba a entender que no recaudaría lo correspondiente al Estado, ya que esto se suprimía en la redacción del inciso. Señalaba, también, que las controversias suscitadas entre los poderes de un Estado y el Municipio, serían resueltas por el tribunal superior de cada Entidad y no por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por último concretaba lo que se debe entender por hacienda municipal, al decir "la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y el del tanto que asigne el Estado a cada Municipio."

Sin embargo, se adujo que la Comisión no había interpretado ni en el primero ni en el segundo de sus proyectos, el sentir

de la asamblea. Se notaba el temor de invadir la soberanía de los Estados, expresando que las condiciones relativas a la hacienda municipal debería ser fijada no por la Constitución General de la República, sino por cada legislatura, "la cual debe señalar las condiciones que debe llenar todo régimen hacendario municipal" limitándose la Constitución, a decir "que los Municipios deben tener absoluta libertad, fijándose en cada caso el régimen que mejor les convenga".

El Diputado Jara, como miembro de la Comisión, defendió el proyecto afirmando que los Ayuntamientos no podrían gozar de su libertad "si no es sobre la base de su libertad económica efectiva" y que si se deja al Estado que disponga de las rentas del Municipio quedarían en las mismas condiciones en que han quedado - hasta la fecha!

Agreando: "queremos que haya una base para que el Estado no tenga sujeto al Municipio, por que en esas condiciones, hay - que tenerlo presente, cuando un Estado no quiera darle libertad a sus Municipios, basta con que la legislatura les ponga taxativas, basta con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas, y - que sean aprobadas por el Congreso local, para quitar su libertad a sus Municipios".

No obstante, el problema de las relaciones entre el Municipio y el Estado continuaban preocupando a la asamblea. Esto -- fue el motivo que determinó las objeciones presentadas en este - histórico debate .

El problema quedó en pie. El Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio . El tiempo ha venido a decidir el cambio en el sentido de hacer necesario la - expedición de los ordenamientos reglamentarios del Art. 115 Cong

tucional. (68)

(68) Moises Ochoa Campos. La Reforma Municipal. pp. 333 a 335

C.- NORMATIVIDAD INCOMPLETA.

Nos dice el maestro Ochoa Campos (69) "Al Constituyente de Querétaro se debe el segundo paso en la reforma radical de nuestra organización edilicia. De los 128 artículos que formaban la Constitución de 1857, habían sido modificados 49 entre ellos el 109, relativo al régimen municipal, que en síntesis establecía: "Los Estados adoptarán el régimen republicano, representativo y popular. El Municipio es base de la división territorial y de la organización política de los Estados".

El artículo 109 de la Constitución de 1857, pasó a ser el 115 de la de 1917, con las reformas apuntadas. Pero por supropia trascendencia, no había de permanecer inmutable. El 20 de agosto de 1928 sufrió su primera reforma y el 29 de abril, la segunda, que más bien fue una adición. Las fechas corresponden a su publicación en el Diario Oficial.

En materia municipal, la adición se encuentra en el párrafo segundo de la fracción I, que fue completamente agregado en 1933 y que dice:

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación por alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán

(69) Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal pp. 145 y 146 .

ser electos para el período inmediato con el carácter de suplente, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio."

Dicha adición incorporó, como puede verse, el principio revolucionario de la no reelección en el régimen municipal. En cuanto a la primera reforma sufrida por el artículo 115 en 1928, no atañe a los municipios directamente, sino a la integración de -- las Legislaturas de los Estados.

No obstante, la obra constitucional quedaba trunca, por la falta de un cuerpo que sistematizara sus preceptos, Así como el artículo 27 adquirió su vía de aplicación con la expedición del Código Agrario y el artículo 123 fue coronado por la Ley Federal del Trabajo, en igual forma se hacía patente la urgencia de promulgar los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 Constitucional .

Cabe advertir que, en estos tres artículos, está la clave de la transformación social y política de la Revolución. La cuestión agraria, las condiciones legales del trabajo y el medio político inmediato, en que se desenvuelve la vida del ciudadano, -- son los tres pilares del nuevo edificio nacional levantado por -- la sangre del pueblo en la gesta revolucionaria. Ellos subsistían el nuevo sistema, apuntalado en la tienda de raya, en los salarios de hambre, en las jornadas inhumanas, en la inseguridad y en el despojo, así como en el casiquismo y en la conculcación de los derechos políticos. Pero en materia municipal, no era suficiente abolir las prefecturas; había que completar la obra modernizando y haciendo efectivo y eficiente el sistema local, a fin de que, al disfrute de los derechos se aparejase un desarrollo genuino y orgánico de los servicios públicos en ciudades, villas y al-

deas de toda la República.

De aquí que, la necesidad de sistematizar la aplicación del artículo, se venga hacer cada vez más notoria.

"Dentro de los propósitos de democratizar al país, se ha --
llegado a modificar la Constitución, también en el ámbito municipal. Así, en el orden político se adicionó la constitución en la siguiente forma: "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 proporsional en la elección de los ayuntamientos cuya población es de trescientos mil o más -- habitantes." O sea, se considera que solamente son dignos de aspirar a una representación de las minorías, para dar entrada a un -- partido diverso del oficial, los ciudadanos que vivan en un municipio de 300,000 o más habitantes; seguramente menos del diez por ciento de los municipios de la República. El resto, abrumadora mayoría de los ayuntamientos, resultanciudadanos de segunda. Muchos Estados del país no tendrán oportunidad de un atisbo democrático, con la inclusión de de regidores en los cabildos, en virtud de -- que no cuentan con un solo municipio que llegue a dicha cantidad -- de habitantes." (70)

C A P I T U L O . V

EL NUEVO MUNICIPIO

- A.- REFORMAS DE 1983
- B.- FACULTADES NUEVAS
- C.- CAPACIDAD ECONOMICA
- D.- CONCLUSIONES .

C A P I T U L O V

EL NUEVO MUNICIPIO

A.- REFORMAS DE 1983

La Constitución de 1917, fue elaborada por el Congreso -- Constituyente de 1916-1917, reunida en la Ciudad de Queretaro, en donde se sintetiza la experiencia política y constitucional del Pueblo Mexicano.

La Carta Magna fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y -- entro en vigor el primero de mayo del mismo año. Nuestra Consti -- tución se ha reformado ocho veces incluyendo la de 1983, de la -- cual nos ocuparemos en este capítulo.

Durante la campaña electoral del Lic. Miguel de la Madrid -- Hurtado, fue claro el reclamo del pueblo para que se procediera -- a una verdadera descentralización de la vida nacional y al for -- talecimiento de la vida republicana. Mediante el perfecciona--- -- miento de nuestro sistema federal que refuerce la capacidad po -- lítica, económica, jurídica y social de los gobiernos de los -- estados, e impulse y dé vigor y libertad a la institución del -- municipio, como célula de la organización política y administra -- tiva de los estados.

Mensaje de Toma de Protesta como Presidente de los Esta-- -- dos Unidos Mexicanos. 1º. de diciembre de 1982. (71)

(71) Mensaje de Toma de Protesta del Lic. Miguel de la Madrid -- Hurtado, como Presidente Consts. de los Estados Unidos Mexica-- -- nos. 1º. de diciembre de 1982. edición de la Secretaría de Go-- -- bernación, pp. 6 a 10.

De la Madrid Hurtado Miguel. Testimonio Político. Edición de la -- Presidencia de la República. Tomo I, 1982-1986 pp. 27 a 34.

En su discurso asevera: "Gobernaré contra la crisis, pero también lo haré, simultáneamente para instrumentar la plataforma sexenal que ordenó el electorado, al aprobar su voto las siete tesis sintetizadoras, producto de la Consulta Popular. Haremos de cada una de ellas un haz de políticas efectivas para fincar, desde ahora, la sociedad definida por las mayorías nacionales. Estos compromisos de campaña orientarán la acción del gobierno y el trabajo del Sistema Nacional de la Planeación Democrática.

"El tema municipal, en particular, se incluye en el punto relativo a la descentralización de la vida nacional, y desde luego, tiene que ver con el municipio y la democratización integral"

Por lo que hace a la democratización integral, se refería: "Estamos comprometidos a trabajar por la democratización integral que define nuestra Constitución. Fortaleceremos la división de poderes, el federalismo y el municipio libre, Respetaremos el pluralismo y todas las formas de asociación pública y a sus medios, en responsabilidad y libertad.

Por lo que hace a la descentralización de la vida nacional aseveraba: "Impulsaremos la descentralización de la vida nacional. Es imposible concevir la vitalidad de la República sin la cabal participación de las entidades federativas, en la definición y ejecución de las tareas que exige el desarrollo nacional. Lucharemos contra el centralismo que agobia e inhibe energía y acciones profundas".

"Avanzaremos en la consolidación del Municipio Libre, la autonomía política depende de la suficiencia económica. Iniciaremos reformas al artículo 115 Constitucional, proponiendo al constituyente permanente la asignación de fuentes de ingresos propias e intocables para los municipios, con el fin de que pue-

dan atender los servicios públicos que le son propios. Cumpliremos así una demanda generalizada en la consulta popular"

De la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial referente al artículo 115 Constitucional, en donde se asienta y justifica las reformas y adiciones del citado precepto constitucional: "Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional, a la luz de la vigorosa intervención de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr en la realidad política mexicana, - el Municipio Libre" .

Esto viene a ser el prelude para la presentación de dicha iniciativa de Reforma y Adiciones al artículo 115 Constitucional mediante la cual se pretende lograr la auto-suficiencia financiera y la libertad política de los Municipios.

Por su importancia documental, reproduciremos a continuación el texto del Artículo 115 de la Constitución, como fue publicada con sus reformas y adiciones por el "Diario Oficial" de 3 de febrero de 1983:

"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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no po-

drán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las 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 entren en función los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos de los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo dispone la Ley.

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de a---

cuerdo 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.

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 acantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centros de abastos
- 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 presentación de los servicios públicos que les correspondan.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, - la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenescan, 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 Estado sobre la propiedad inmobilia--

ria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazas que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. -- Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y 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 reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

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

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

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

IX Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere, y

X. La Federación y los Estados , en los términos de la 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 hagan necesario.

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

El maestro Moisés Ochoa Campos, en su obra La Reforma Municipal, nos dice que el artículo 115 Constitucional se vuelve centralista con facha de municipio Libre: (72)

La Reforma Municipal de 3 de febrero de 1983, en realidad no significa un paso adelante en el cumplimiento del principio - de autonomía municipal que sostiene la Revolución Mexicana y que inspira al artículo 115, desde su redacción por el Congreso Constituyente de 1917. Por ésto debe ser estudiada, completa y perfeccionada, ya que adolece de vicios o imprecisiones que deben - ser corregidos.

En materia de autonomía municipal, atente contra el Municipio Libre postulado desde los planes revolucionarios de los Flores Magón, de Madero y de Carranza.

No es un paso adelante. Representa, por el contrario, un - retroceso centralizado contra la institución municipal, en favor siempre de los gobernadores de los Estados que se convierten así en árbitros absolutos de la vida local. En efecto, la contrarreforma aludida, pone en manos de los Gobiernos de los Estados las

cinco facultades municipales de mayor importancia y que son:

Primera .- La facultad hacendaria municipal.

Segunda .- La facultad legislativa municipal.

Tercera.- El orden laboral municipal

Cuarto .- La facultad decisoria municipal de elegir o revocar el mandato de sus muncípales.

Quinta.- La facultad de emplear o reducir los servicios públicos municipales .

Ahora vamos a explicar, en que forma se centralizan estas cinco facultades municipales fundamentales, en la reforma de -- 1983.

En efecto, en materia hacendaria municipal, las pretendidas reformas de 83 que por sus efectos son contrarreformas, entregan a la discreción del Gobernador y de su gobierno estatal, el reparto de las participaciones federales que corresponden a los municipios de ese estado, lo que quiere decir que se ha centralizado el 66% del ingreso municipal de la República en vez de indemnizar con ello a la hacienda municipal, como sería lo correcto. En esta forma se llega al monstruoso control estatal de las dos terceras partes de los ingresos de los municipios. Dicho en otras palabras, el problema que se ha creado, radica en que los ayuntamientos ahora dependen de los Tesoreros de los Estados de la República (o sea, de los Gobernadores) quienes entregan las participaciones federales a los ayuntamientos, a su capricho, -- congelándolas cuando no sean gratas al Gobernador y, en muchos -- casos, jinetando miles de millones de pesos que pertenecen a -- los municipios.

En efecto lo que hay que corregir es lo que dice la reforma o contra reforma en su inciso b) de la fracción IV del Art. 115 de la Constitución, en el sentido de que "las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos", que obedecen -- las directrices de los Gobernadores.

En materia legislativa municipal, la nueva fracción II del Art. 115 Constitucional, somete a bases normativas (centralizadas) de los Estados, la expedición de los bandos municipales, toda su facultad reglamentaria y, por consiguiente toda su función legislativa interna que le corresponde como nivel de gobierno -- que son los Municipios, lo que constituye un escándalo atentado al Municipio Libre, ya que en todo el Mundo Occidental, o sea, -- desde hace 26 siglos, en el Municipio Romano, nunca se había vulnerado esta atribución legislativa interna de nombrarse autónomamente para los efectos de su orden interior. A tal grado se está abusando contra esta libertad, que existen ya gobiernos de los -- Estados que envían, ya formulados (centralmente), los bandos municipales a sus ayuntamientos.

En tercer lugar, diremos que, en materia laboral municipal se ha otorgado competencia a los Tribunales de Arbitraje y Escalafón de los Estados, para centralizar el conocimiento de las -- contraversiones que se presentan entre los municipios y sus trabajadores. A mi juicio, debería ser un tribunal laboral municipal, el que se encargase de estas funciones.

El nuevo artículo 115, consagrado en la Constitución es -- igualmente centralista en materia de suspensión y desaparición -- de ayuntamientos, por que esta decisión se deja a las Legislatu-

ras locales cuyos integrantes, en su mayoría, dependen de la voluntad del Gobernador del Estado. A nuestro juicio, estas decisiones trascendentales, deberían estar sujetas a referendum popular.

En materia de servicios públicos, todos los propiamente -- locales son de índole municipal, por lo que es centralizadora la medida de que sean las Legislaturas locales, las que determinen la capacidad de los ayuntamientos para ampliar sus servicios a la comunidad, como podría suceder en el caso de los transportes urbanos, Por ejemplo, la Constitución de Sinaloa, en su Art. 171 ya amplía estos servicios y agrega a los establecidos federalmente, el de la educación pública como función compartida por la -- Federación, el Estado y los Municipios.

Falta mucho por agregar al artículo- 115. Desde luego, urge considerar, en el ámbito municipal, la introducción de las formas de la democracia semidirecta, que es la combinación de la democracia directa y representativa, que tiene por finalidad rescatar la participación de la comunidad en el planteamiento, análisis de los problemas municipales. Los instrumentos jurídico-políticos que se emplean en la democracia semidirecta, son: a) el referéndum; b) el plebiscito; c) la revocación popular; d) la iniciativa popular y e) la apelación de sentencia. La aplicación -- de todos estos instrumentos populares y democráticos, es ignorada por el propio Art. 115.

Estas son, en principio, algunas de las materias fundamentales que deberán corregirse o añadirse en el nuevo artículo 115 Constitucional, si es que en verdad, se quiere mantener viva la institución revolucionaria del Municipio Libre consagrada en la Carta Magna de la Constitución de Querétaro de 1917.

B.- FACULTADES NUEVAS

Para efecto del estudio de éste punto se tomará en cuenta la Iniciativa de Decreto que Reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa propone regular los procedimientos para la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, y para la suspensión por revocación de sus miembros. Se dispone la asignación de fuentes propias de ingresos para que los Municipios puedan atender los servicios públicos que les corresponden, modernizar su administración, implantar sistemas para la planeación democrática de su desarrollo, y fortalecer y consolidar la democratización de sus procesos electorales y distribuir más radical y equilibradamente las competencias entre los tres niveles de gobierno; es decir, Federación, Estados y Municipios.

Además, se reafirmó la personalidad jurídica que los Municipios poseen; se contempla la facultad de que ellos mismos doten sus bandos de policía y buen gobierno, además de sus reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que a este respecto establezcan las Legislaturas de los Estados; se determinaran los servicios públicos que queden a cargo del Municipio, pudiendo presentarlos cuando fuere necesario y quedando facultados para coordinarse y asignarse varios Municipios de un mismo estado para la mas eficaz prestación de dichos servicios.

Por lo que hace a la autosuficiencia financiera, la Iniciativa ratifica la administración libre de su hacienda y, además, de los ingresos por los rendimientos de sus bienes y los que acuerden las Legislaturas locales, señala a los Municipios

los ingresos provenientes de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria la parte correspondiente de las participaciones federales y los ingresos que provienen de los servicios públicos.

En la Iniciativa se señala que los Municipios, de acuerdo a lo que disponen las leyes, intervienen, junto con la Federación y los Estados, en los planes de desarrollo urbano municipal, creación de reservas territoriales, utilización del suelo, regularización de la tenencia de la tierra y creación de reservas ecológicas.

Por lo que hace a la autoridad política, se suprimió el mínimo de población que un municipio debe tener para la integración del ayuntamiento, mediante el principio de representación proporcional. Esto constituye un explícito reconocimiento a la plena conciencia política de los habitantes de los municipios, que como forma primaria de organización social, hace posible el desarrollo de la estructura democrática.

En el mismo orden de ideas, se señala la obligación de regular las relaciones de trabajo entre los Estados, Municipios y sus trabajadores, de acuerdo a las leyes que expidan las legislaturas locales, apegándose a las disposiciones consagradas en el Artículo 123 de la Constitución General de la República.

Por último en su afán de evitar la centralización y propiciar la descentralización de los recursos, se contempló dentro del mismo esquema de las reformas, la facultad de que la Federación y los Estados, cuando se considere necesario. Igualmente los Estados y los Municipios celebrarán convenios para que éstos efectúen las funciones que correspondan, a los primeros en su jurisdicción.

Nos dice el maestro Daniel Moreno (73), "... con fecha 3 de febrero de 1983, por haberse realizado el cómputo de la Aprobación de las legislaturas de la totalidad de los Estados de la Federación de las reformas constitucionales aprobadas en la última semana de 1982, entró en vigor una amplia reforma en materia municipal, en diversos aspectos. [Las reformas no siempre -- resultaron afortunadas, porque si lo que se pretende es reali-- zar plenamente lo que se ha llamado el Municipio libre, no lo es en lo que se refiere al siguiente agregado que se hizo por -- las reformas aprobadas en la fecha que hemos señalado. En efec-- to se ha adicionado el siguiente párrafo:

"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terce-- ras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el -- mandato a algunos de sus miembros, por algunas 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 adelantos 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 Legislatu-- ras decidirán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos."

La parte correspondiente a la personalidad jurídica se ha conservado; pero como apuntamos al tratar del capítulo corres-- pondiente al Municipio, el problema del mismo ha sido la caren-- (73) Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano. pp. 629 a -

cia de recursos, lo que en las reformas de este año se ha tratado de poner las bases para su solución. En efecto, la fracción III del 115 constitucional, señala:

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
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

También tiene importancia la fracción V, que establece:

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

efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Ter
cero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los regla-
 mentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Las normas necesarias no son malas; la aplicación... vere
 mos.

Por más esfuerzos que se realizan a favor del Municipio,
 la institución sigue languideciendo, por una razón elemental: -
 no ha existido franqueza en el propósito de establecer la verda
 dera autonomía; y resulta que han sido los 31 gobernadores de -
 los Estados los mayores enemigos del avance en el organismo ---
 descentralizado. En cerca de tres años que tienen las reformas,
 se advierte porque el Presidente de la República tuvo que afir-
 mur: "Debemos convertir el municipio en un organismo democráti-
 co", confesión de que sigue siendo antidemocrático: mientras ---
 haya partido oficial y autocratismo resultará imposible llevar
 la democracia a este organismo vital, a pesar de que en la Exp
 sición de Motivos, para reformar el Art. 115, se afirmará y rei
 teraba un viejo postulado:

El municipio, sociedad natural domiciliada ha constituido
 y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una ins-
 titución profundamente arraigada en la diosincracia del -
 pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos -
 consideran indispensable para su vida política; pero debe
 mos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal ra-
 cionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina
 como forma específica de actuaciones gubernamentales, de
 cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad -
 política para consolidar los intereses de la Nación .

C.- LA CAPACIDAD ECONOMICA

Para efecto del estudio de este tema, transcribiremos la fracción cuarta de la iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, mediante el cual se pretende lograr la autosuficiencia financiera y la libertad política de los Municipios:

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, 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 mejorar así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determina por las Legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las

mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y rebisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

La Fracción IV de la Iniciativa Presidencial propuesta por el Ejecutivo Federal fue estudiada por comisiones, hubo un notable número de aportaciones y comentarios de los Senadores.

Por lo que hace a esta fracción, se destaca que: "esta fracción se orienta lo que por origen ha correspondido siempre a los municipios, o sea, su facultad de administrar libremente la hacienda municipal, la que en los términos del proyecto se enriquece notablemente al conformarla con atribuciones y participaciones que el propio texto enumera, mereciendo particular relevancia, las participaciones por contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y su tasa adicional por todos los conceptos. Se establece así un sentido de territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos por impuestos prediales se reviertan en favor de la localidad en la que los predios y toda propiedad inmobiliaria adquieran valor económico para su uso y circulación, lo cual ya no estará sujeto, una vez establecida la vigencia de esta fracción, a reversión de ningún tipo."

"Como un principio de congruencia y también de justicia,

formaran parte de la hacienda municipal los ingresos que provengan por la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios".

"Cabe destacar que, según el texto de Iniciativa, de su Exposición de Motivos y de las explicaciones escuchadas durante la comparecencia del ciudadano secretario de Gobernación, los ingresos municipales no quedan limitados a lo que expresamente consagra la fracción IV, sino que las legislaturas locales podrán agregar otros renglones importantes como aprovechamientos, productos, financiamientos, cooperaciones diversas, y otros rubros cuya terminología varía con la dinámica del propio desarrollo y no es por ello susceptible de quedar consagrado en un precepto de rango constitucional".

"Quedó entendido asimismo que la distribución de las participaciones que la Federación entrega a los municipios habrá de realizarse a través de las normas que expidan los Congresos Locales, los cuales adecuarán en forma equitativa lo que corresponda a cada uno de ellos, con lo que se eliminan arbitrariedades, caprichos y desórdenes. Novedad que fortalece al municipio es la autorización para que con el gobierno de su Estado concrete convenios de coordinación y este ejecute algunas de las funciones relacionadas con la administración impositiva, necesidad de organización compartida que no deba gravitar sobre los recursos municipales ni entenderse como forma obligatoriamente perpetua, sino susceptible de eliminarse en la medida en que la autosuficiencia municipal acceda al campo de su capacidad administrativa !

"Ligado con lo anterior, ha quedado en el convencimiento

de las dictaminadoras, que el manejo libre de la hacienda municipal quedará sujeto, en un ambiente de plena libertad, a las reglas de la planeación, normas que habrán de contemplarse en la Constitución General de la República, en el texto de otros preceptos que están siendo estudiados en el proceso legislativo federal y particularmente en la Ley Federal de Planeación, que contendrá las bases para que ésta sea democrática y se derive de acciones conjuntas entre Municipios, Estados y Federación."

El Congreso Constituyente de Querétaro de 1916 - 1917 , dejó dos grandes omisiones respecto al Municipio Libre . La primera, referente a la autonomía económica y la segunda, la relativa a las relaciones de las autoridades del Estado con las del Municipio.

Aunado a esto, diversos problemas originados en las últimas décadas que el Constituyente de Querétaro no previó, tenemos que a partir de 1922 y hasta 1981, hubo diferentes reformas que se presentaron ante el H. Congreso de la Unión; además, fue tema de polémica de investigadores por parte de los estudiosos del Derecho, las cuales no prosperaron , pero en ellas se senti a la preocupación por dar una auténtica libertad municipal en México.

El texto original del Artículo 115 Constitucional, fue sin duda el más criticado, por que no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para el Municipio, propiciando la penuria económica para muchos de ellos.

Por lo anterior y ante el clamor de todos Municipios, se modificó la fracción II del artículo comentado, quedando como fracción IV, que establece lo siguiente: Que los Municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al Municipio y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Además, establece la Constitución que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados, para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Debe resaltar que la facultad de celebrar estos convenios la atribuye la Constitución General a los Municipios. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cual el Estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos Municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser que en un futuro los Municipios asuman el manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado Constitucional.

De cabal importancia resulta el texto del penúltimo párrafo de la fracción cuarta, que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipule en beneficio del Municipio así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, ni podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios estarán exentas de dichas contribuciones. Creemos que de esta forma se evita que organismos, privados u oficiales, estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados. La supresión de estas exenciones habrá de redituar en una vigorización de la hacienda municipal.

Por último, la frac. 4^a del artículo 115 Constitucional señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los Estados. Se establece, como cuestión novedosa de las reformas de 1963, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales deberían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación sucediendo frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los

renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los - Municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran -- prioritarios. La forma que actualmente se establece para la apro- bación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos es una garantía más a los municipios en la cuestión financiera.

A este respecto el Lic. Salvador Rocha Díaz (74), señala : "En nuestro sistema federal, la aprobación del presupuesto de e- gresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, como homena- je al pueblo de México, pues la Cámara de Diputados es su repre- sentación más auténtica popular y el reflejo de este principio - mexicano, exigía que los presupuestos fuesen aprobados por los - ayuntamientos.

La aprobación del Presupuesto de Egresos es decisión finan- ciera de primera magnitud; implica profundos conocimientos de -- las necesidades de la población que se gobierna; es base para -- asumir la responsabilidad por el resultado, consistente en satis- facer las necesidades básicas de los gobernados; y es compromiso de lealtad, eficacia y honestidad en la aplicación de los recur- sos comunes .

Las fracciones V y VI del Art. 115 Const., otorga a los --- Municipios amplias facultades para que dentro del marco de las - leyes federales y estatales , formule , aprueben y administren - sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano ; para -- que ellos participen en la creación y administración de sus -

(74) Rocha Díaz, Salvador, "Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., Méx., D.F., 1983, p. 277

reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los Municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica también en la fracción sexta que los Municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamiento humanos conocidos como comurbanos.

En texto actual de la Constitución otorga al Municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las Municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a los Municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país; indicando, el propio precepto, en la parte final de la fracción quinta, que los Municipios para estos efectos y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia.

La frac. 7ª, del texto vigente del artículo encomentario, es repetición del segundo párrafo de la anterior fracción tercera; su contenido se conserva original desde 1917. Al definir la Constitución que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tengan el mando de la fuerza pública en --

Los Municipios en donde residen habitual o transitoriamente , - está previniendo, con tino, un eventual conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal que pudiese efectuarse, eventualmente, la tranquilidad de la población.

La fracción VIII también se originó del texto de la fracción III. Señala reglas en materia estatal. Establece que el período máximo que pueden fijar los Estados para ocupar el cargo de gobernador será de seis años. Recordemos que por virtud de la tercera modificación constitucional a este precepto, se amplió esta duración de cuatro a seis años. Es decir, la constitución local puede señalar un período menor, o sea, dos, cuatro , etc., años, pero tiene que respetar el máximo apuntado en la Constitución General.

La elección de los gobernadores y diputados de las entidades federativas debe ser en forma directa; es decir, es el pueblo quien elige a sus representantes sin necesidad de ningún intermediario o elector.

C. CONCLUSIONES .

1.- El Municipio es una forma de gobierno de carácter democrático, al participar el pueblo de manera directa en la elección de sus gobernantes; además, por ser el primer contacto de los ciudadanos . Por lo tanto, es el primer nivel de gobierno de abajo hacia arriba, como régimen municipal, está obligado a conciliar, concediendo participación a los administradores en la gestión comunal y procurando que los órganos del ayuntamiento realicen sus funciones con el máximo rendimiento y perfeccionamiento.

2.- La Institución del Municipio en la Colonia, fue monopolio del grupo virreinal y de sus favoritos ajeno a la participación y a los intereses de la comunidad indígena en su gobierno, por aquello de que éstos solo habían nacido para callar y obedecer a los conquistadores españoles.

3.- En los albores de nuestra independencia , el núcleo criollo que dirigía el ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808, tuvo una brillante participación al sustentar la tesis de la reasunción de la soberanía nacional por el pueblo en ausencia del rey cautivo, mismo que se ejercería por sus órganos representativos más inmediatos como lo serían las juntas de los Consejos Municipales.

4.- El Constitucionalismo mexicano del siglo pasado, se dividió en dos senderos; el primero de orden federal y el segundo de carácter central. El primero dejó en el olvido al municipio, y el segundo con las constituciones centralistas de 1836 y 1843, regulan la institución municipal con mayor precisión .

5.- La dictadura de Porfirio Díaz, dejó en el olvido y en la miseria al Municipio, al imponer el cacicazgo y compadrazgo en sus gobernantes; todo esto sirvió para que el reclamo popular lo tomara como bandera en la Revolución Mexicana y así, el Municipio se iba convirtiendo ya en una realidad democrática en el contexto nacional.

6.- Constitucionalmente la Institución Municipal quedó consagrada como decisión fundamental en el Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

7.- De 1917 a 1982, los gobiernos postrevolucionarios no trataron a fondo los problemas fundamentales de la Institución Municipal. Durante la campaña como candidato a la Presidencia de la República del C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se realizó una Consulta Popular "Para el fortalecimiento del Municipio" en todo el país y tocó al actual régimen presentar ante el H. Congreso de la Unión, la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional.

8.- Las últimas reformas hechas al Municipio, significan un avance en el desarrollo y en el perfeccionamiento de la democracia mexicana, al ser el primer contacto que tiene el ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos que se hubrán de consolidar al llevarse a la práctica dichas reformas.

9.- Expedir una Ley Reglamentaria del Artículo 115 de la Constitución Federal, resulta inconveniente, pues como lo dijo el C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid,

en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y adiciones al art. 115 Const., "en este precepto se consagran aquellos principios que deban de ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y Leyes Locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas."

BIBLIOGRAFIA .

- 1.-BURGOA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 4a Edición. -- Editorial Porrúa S.A., México, 1984 .
- 2.-CALZADA PADRON FELICIANO. Municipio Libre "Fortalecimiento del Federalismo". Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán UNAM, México, 1983.
- 3.-De CULAGES. La Ciudad Antigua. Editorial Porrúa S.A. México.1980
- 4.-DE LA CUEVA MARIO. La Constitución del 5 de febrero de 1917 , en el Constitucionalismo a mediados del siglo XIX, Edición UNAM . - México 1957, Tomo II
La Constitución Política en "México 50 años de Revolución". Tomo III .Fondo de Cultura Económica . México 1961
- 5.-DE LA MADRID HURTADO MIGUEL. Estudios de Derecho Constitucional 2a Edición . Editorial Porrúa . S.A. Méx. 1980
- 6.- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO QUILLET. Tomo VI. Editorial Cumbres S.A., Méx. D.F.
- 7.-FERRER MENDIOLA GABRIEL. Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917. Biblioteca del Instituto Mexicano de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana . Méx. 1957
- 8.- GAMAS TORRUCO JOSE . El Municipio Mexicano en Revista Política Volumen III, Núm. 10 . Edición de Cultura y Ciencias Políticas A.C. Méx. 1970.

- 9.--MARQUET GUERRERO PORFIRIO. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano . 1^a Edición . Instituto de Investigaciones Jurídicas , UNAM. Méx. 1983.
- 10.--MEJIA ZUNIA RAUL . El Liberalismo Mexicano en el Siglo XX (ensayos de interpretación histórica) Edición Especial. Méx. 1964
- 11.--MORENO DANIEL . Derecho Constitucional Mexicano. Novena Edición . Editorial PAX. México 1985
Democracia Burguesa y Democracia Socialista. Segunda Edición. - Méx. 1983
Las Ideas Políticas y Los Partidos Políticos Historia documental. Editorial Pax. Méx. 1982 .
- 12.--MOYA PALENCIA MARIO Temas Constitucionales. Edición UNAM. México . 1978 .
- 13.-- MUÑOZ VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU MARIO. Elementos Jurídico-Histórico del Municipio Mexicano, Editorial UNAM . Méx. 1979
- 14.-- OCHOA CAMPOS MOISES. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa S.A. Méx. 1985
- 15.-- RIVERA PEREZ CAMPOS JESUS La Justicia en los Municipios. Editorial Porrúa S.A. Méx. 1986
- 16.-- RODRIGUEZ TAMOS . Derecho Constitucional . 1^a reimprección, Edición UNAM. Méx. 1978
- 17.-- TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano 17^a Edición Editorial Porrúa S.A. Méx. 1980

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO

BREVE INFORMACION HISTORICA

Pág.

| | |
|--------------------------------|----|
| A.- EL MUNDO PREHISPANICO..... | 1 |
| A'.- LOS GRUPOS MAYAS..... | 1 |
| B'.- LOS SEÑORES NAHUAS..... | 3 |
| B.- ROMA..... | 10 |
| C.- ESPAÑA..... | 18 |

CAPITULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO ESPAÑOL EN MEXICO

| | |
|--|----|
| A.- LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ..... | 29 |
| B.- LA ETAPA DE LA CASA DE AUSTRIA..... | 34 |
| C.- CAMBIOS EN EL SIGLO XVIII..... | 40 |
| D.- DE LA CRISIS DE 1808 Y EL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO..... | 44 |

CAPITULO TERCERO

MEXICO INDEPENDIENTE

| | |
|---|----|
| A.- CONSTITUCION DE 1824..... | 52 |
| B.- ETAPA CENTRALISTA..... | 59 |
| A'.- LAS SIETE LEYES..... | 59 |
| B'.- LAS BASES ORGANICAS..... | 64 |
| C.- CONSTITUCION DE 1857, GOBIERNO DE DON PORFIRIO..... | 69 |

CAPITULO CUARTO

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERETARO

| | |
|------------------------------------|-----|
| A.- PRINCIPALES DEBATES..... | 84 |
| B.- PROYECTO MACHORRO NARVAEZ..... | 96 |
| C.- NORMATIVIDAD INCOMPLETA..... | 107 |

CAPITULO QUINTO

EL NUEVO MUNICIPIO

| | |
|----------------------------|-----|
| A.- REFORMAS DE 1983..... | 111 |
| B.- FACULTADES NUEVAS..... | 122 |

| | Pág. |
|-------------------------------|------|
| C.- CAPACIDAD ECONOMICA | 127 |
| D.- CONCLUSIONES..... | 136 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 139 |