

193  
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL MUNICIPIO MEXICANO COMO  
FACTOR DE DESARROLLO SOCIAL**

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
C. JAVIER CRUZ MONTAÑO

MEXICO, D. F.

1987



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

PAGINA

## CAPITULO I

DIVERSAS TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO .....	1
--	---

## CAPITULO II

ASPECTOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO .....	17
A. EL MUNICIPIO EN GRECIA .....	18
B. EL MUNICIPIO EN ROMA .....	26
C. EL MUNICIPIO EN FRANCIA.....	34
D. EL MUNICIPIO EN ESPANA .....	38

### CAPITULO III

INTEGRACION DEL MUNICIPIO MEXICANO .....	43
A. LA COMUNIDAD INDIGENA .....	44
B. EL MUNICIPIO EN MEXICO EN LA EPOCA COLONIAL .....	49
C. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE ..	55
D. EL MUNICIPIO EN LA REFORMA .....	62
E. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PORFIRISTA .....	68
F. EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION MEXICANA ..	71

### CAPITULO IV

ANALISIS DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL .....	76
A. BREVE RECORRIDO HISTORICO .....	77
B. PRIMER GRUPO .....	83
C. SEGUNDO GRUPO .....	88
D. TERCER GRUPO .....	96
E. CUARTO GRUPO .....	101
F. QUINTO GRUPO .....	106
G. SEXTO GRUPO .....	109

CAPITULO V

RELACIONES POLITICAS ENTRE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS TENDIENTES AL DESARROLLO SOCIAL .....	116
A. UN NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL.....	117
B. IMPORTANCIA DE LA REFORMA MUNICIPAL .....	120
CONCLUSIONES .....	124
BIBLIOGRAFIA .....	131

## C A P I T U L O I

DIVERSAS TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA  
DEL MUNICIPIO.

La primera cuestión que exponemos en esta parte -- de nuestro trabajo, es la referente a la naturaleza o esencia del municipio. Para dilucidar sus datos esenciales, trataremos de poner en claro ¿qué es el municipio?.

Sin embargo, para contestar esta interrogante, -- haremos antes algunas breves observaciones de carácter general y procederemos después a la presentación, si bien de manera sucinta, de las más importantes doctrinas que se han dado sobre el -- particular.

El municipio ha sido definido de diversas maneras. Así, se le ha concebido como un fenómeno social, o bien, como una institución de derecho natural; también se le ha considerado como una entidad creada por la Ley, o como una comunidad domiciliaria. Pero, ¿cuál es la esencia del municipio como institución de Derecho Natural o como entidad creada por la Ley?. Consideramos que no es suficiente afirmar, por ejemplo, que se trata de una institución pública; o que es una consecuencia del localismo,

porque estas afirmaciones son simples fórmulas que nada dicen, así: el municipio es un fenómeno social, pero ¿en qué consiste este fenómeno social? ¿cuál es la esencia o naturaleza de este fenómeno social?.

Estas preguntas constituyen el problema de la naturaleza del municipio, que es un tema cuya importancia no se -- debe pasar de largo. A este respecto, Felipe Solís Acero, dice: "Un tema de antigua discusión en torno al municipio es el que se refiere a la naturaleza de éste. Acaso sea el debate más viejo que se conoce en relación con la institución municipal y muy probablemente el que menos dilucidado está. La dificultad de precisar la naturaleza municipal en gran parte obedece, como ha dicho Ruiz Massieu. "a la envoltura emocional en la que se suele colocar al municipio". Pues para nadie es desconocido que es la concepción municipal punto de partida para la fijación de posiciones ideológico-políticas". [1]

Por consiguiente, cuando se analiza o estudia al municipio, probablemente lo primero que tenemos a la vista es -- una circunscripción territorial como una condición geográfica -- de éste. En tal sentido, ya Aristóteles sostuvo que para el --

[1] Solís Acero Felipe. "La Evolución del Régimen Constitucional del Municipio Mexicano" INAP. Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal. Abril-Septiembre, 1986, Pags. 2 y 11.

buen funcionamiento de la ciudad y para que pudiera organizarse en forma óptima, era necesario un territorio; debe ser, dice, - autárquico por excelencia, esto es, debe producir de todo para poder satisfacer las necesidades humanas. Habría de ser el --- territorio, en consecuencia, suficientemente grande, pero no -- demasiado. Los atenienses no pretendían extender inútilmente - su ciudad, más bien fundaban nuevas ciudades, y era así porque la ciudad que se extendía, hacía difícil su gobierno; pues la - democracia ateniense reclamaba un gobierno local, para que los hombres pudieran acudir a la plaza pública; si la ciudad se -- extendiera y tuviera un gran territorio, los hombres que vivie- ran lejos no podrían concurrir frecuentemente a las asambleas. - Por otra parte, el territorio debía ser seleccionado cuidadosa- mente.

Para nosotros resulta claro que el territorio no explica por sí solo la esencia o naturaleza del municipio, porque aquél es un límite especial, es el medio geográfico de éste, y - si se menciona es en virtud de ser un elemento primario o condi- ción geográfica de una comunidad, sin intentar; por ello, iden- tificar al municipio con su territorio.

Se advierte, obviamente, que no sería posible una comunidad sin territorio, pero también es inconcebible un muni- cipio sin población.

Cuando se habla de población, como un elemento o condición humana del municipio, nos acercamos un poco más a la idea de éste.

Al decir de Mario de la Cueva, "...las palabras - Polis y Civitas deberan traducirse más bien como pueblo o como - nación. La politeia de Aristóteles, es una descripción de la -- Polis, de la sociedad humana, o sea de la nación; Aristóteles -- expresó que Atenas era la nación que manifestaba mejor sus ---- caracteres, que era la comunidad nacional más completa. Esta -- era la concepción aristotélica: la Polis es una comunidad --- natural autárquica, es decir, una comunidad natural que se basta a sí misma, dentro de la cual el hombre puede desarrollarse plenamente; y es, además, una comunidad cultural". [3] De esta - cita se desprende que la Polis en Grecia y la Civitas en Roma, no eran más que la simple comunidad, esto es, el pueblo.

Desde luego que lo anterior no conduce, de ninguna manera, a identificar a la comunidad con el municipio, puesto que éste es producto de aquélla, y si se hace referencia a la -- población, es porque indudablemente nos aproxima más al concepto o imagen del municipio, y ayuda, además, a comprender mejor este fenómeno social.

[3] De la Cueva Mario. "Teoría del Estado". Apuntes editados por Francisco Berlín Valenzuela. 1961. Pag. 28 .

Hasta aquí se ha hablado de los elementos o condiciones de existencia del municipio; el geográfico o territorial, y el humano o la comunidad. Hemos dicho, también, que no sería posible una comunidad sin territorio, como tampoco sería concebible un municipio sin población.

Recurrimos ahora a un tercer elemento del municipio: el poder que se ejerce sobre la comunidad que habita dentro del límite territorial municipal. De igual modo, este elemento tampoco lleva a identificar al municipio con el poder que se practica sobre la población, por lo que no se puede afirmar que el municipio sea simplemente el poder o gobierno.

Al hablar de una comunidad, hay que pensar en una vinculación social y política. Ahora bien, esta vinculación supone una organización, de ahí que no se pueda asegurar que el municipio sea sencillamente su gobierno o poder, separado de la comunidad; por el contrario, el gobierno existe porque toda comunidad requiere de un gobierno, luego, el municipio necesita de un poder jurídicamente organizado, sin olvidar que no constituye una entidad soberana sino autónoma. Creemos que este elemento del municipio va acercándose más a la esencia o naturaleza de éste.

De lo expuesto, se obtienen las conclusiones sig.:

- a) El municipio no es su territorio; solamente lo supone.
- b) El municipio no debe confundirse con la comunidad.
- c) El municipio no se reduce al poder.

No obstante, el municipio aparece como la unidad organizada en un territorio; unidad que vive en el tiempo y en el espacio, frente a otras unidades municipales delimitados geográficamente.

A continuación, y con el objeto de captar o determinar mejor la naturaleza o ser del municipio, acudimos a algunas opiniones que, indudablemente cooperan a contestar los interrogantes: ¿qué es el municipio? ¿en qué consiste este fenómeno social?.

Una vez más nos auxilia el planteamiento que proporciona Felipe Solís Acero, al decir: "todo parece indicar que las diversas posiciones autorales con respecto a este punto se agrupan en dos grandes corrientes doctrinales que son, de una parte, la Teoría Sociológica y, de otra, la Escuela Legalista,

Según la Teoría Sociológica, la existencia del municipio se explica conforme lo reseña Acosta Romero, como una Institución de Derecho natural impuesto por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad. Quienes sostienen este punto de vista parten del reconocimiento del principio de solidaridad humana y el bienestar del grupo factor fundamental para el surgimiento del municipio. Por su parte, la Escuela Legalista sostiene que el municipio es una entidad creada por la Ley; es decir, que debe a ésta su personalidad y sus características. Según quienes sostienen esta posición, el municipio, como institución pública, no existe sino hasta que la ley le otorga esta naturaleza con las características que le son consustanciales y antes de ello, si bien puede reconocerse la existencia de agrupaciones o formaciones sociales, carecen de la naturaleza municipal propiamente dicha. En el fondo de la discusión subsiste la presencia antagónica de dos formas diversas de analizar al municipio: como fenómeno sociológico que existe por sí, y que el derecho positivo simplemente reconoce; o bien, como institución jurídica sometida a la regulación de un orden jurídico determinado que, pese a su discutido origen social, no existe como tal sino hasta que es legalmente regulado". [3].

En seguida incorporamos otras ideas que son de interés para esta parte de nuestra tesis, y que seguramente proporcionan un mayor entendimiento, particularmente al tema en cuestión: la naturaleza del municipio.

[3]. Solís Acero Felipe. Op. Cit. págs. 2 y 3 .

Así, pues, para Fernando Albi, el municipio "es una consecuencia del localismo". Adolfo Posada por su parte, -- piensa que el municipio "es natural porque surge de modo espontáneo, sin que intervenga en ello la voluntad reflexiva de los que integran la agrupación". Por su lado, Moisés Ochoa Campos, distingue al municipio "como la comunidad domiciliaria desde el --- punto de vista sociológico, o sea, la asociación natural de tipo local por excelencia, calidad sociológica que se da independientemente de que el municipio posea o no la forma política propia del régimen local". José Rivera Pérez Campos, conceptúa al municipio como "unidad de concentración humana y de convivencia, - delimitada territorialmente, de formación natural y no contractual, reconocido por el Derecho con personalidad de derecho ---- público. El municipio es parte que integra el todo que es el -- Estado y no parte que se desintegre de este". Ignacio Burgoa -- afirma "que el municipio implica en esencia una forma jurídico - política según la cual se estructura a una determinada comuni--- dad, que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servidores públicos, o sea, lo que los tratadistas de Derecho Administrativo llaman descentralización - por región". El punto de vista de José Ruiz Massieu es muy especial, ya que afirma que el municipio "no es una realidad so--- cial extra-estatal y natural, sino una creación jurídica, una -- creación normativa; se trata de una persona moral de derecho ---

41. Las referencias de estas citadas se encuentran en Solís Acero Felipe, Op. Cit. Págs. 4, 5, 6, 8 y 11-.

público revestida de los atributos del poder público y no de una mera agregación de ciudadanos sobre un territorio organizado convencionalmente".

"El municipio es una comunidad humana de vida y - es además de las más antiguas en la historia de la humanidad. - Es una forma primaria de organización, en donde con mayor facilidad pueden nacer y conservarse las estructuras democráticas". [5]

"El municipio es indudablemente una forma de descentralización, débese ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura". [6]

"El municipio es la unidad básica de la organización estatal; es una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una - autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales". [7]

[5] Marquet Guerrero Porfirio, "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". UNAM, Inst. de Inv. Jurídicas, 1975. Pág. 383

"El municipio es una institución intermedia en la vida política y administrativa del Estado, es célula básica de éste; surge como la organización política más perfecta para la participación ciudadana; es además, una organización comunitaria". [8].

"El municipio es el gobierno regional de las comunidades que integran el Estado, fundado en el principio de la vecindad. Es una descentralización administrativa por región -- tomando en cuenta un territorio determinado". [9]

- [6] Tena Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Décimatercera Edición. Porrúa. México. 1975. Pág. 153.
- [7] Games Torruco José. "El municipio Mexicano" Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Núm. 10 ---- pág. 75 y 76.
- [8] Batres García Heriberto. "El municipio y su Proyección en el Proceso de Desarrollo Nacional". Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana Núm. 57. 1974. Págs. 75 y 76
- [9] González Flores Enrique. "Derecho Constitucional". Textos Universitarios, S.A. 1965, Pág. 189.

De lo que llevamos apuntado, se desprenden las --  
siguientes notas que expresan lo que es el municipio:

1. Una institución de derecho natural.
2. Una entidad creada por la Ley.
3. Una consecuencia de localismo.
4. Una comunidad domiciliaria.
5. Una unidad de concentración humana y de convivencia.
6. Una forma Jurídico-Política, según la cual se estructura a una determinada comunidad.
7. Una creación normativa, pero no es una realidad social,
8. Una forma espontánea y primaria de organización estatal.
9. Una institución intermedia en la vida política y administrativa del Estado.
10. Una descentralización Administrativa por región.
11. La unidad básica de la organización estatal.
12. El gobierno regional de las comunidades que integran el Estado.

Las ideas de los distintos autores, aportadas en este trabajo, nos posibilitan para preparar la respuesta a las preguntas: ¿qué es el municipio? ¿cuál es su naturaleza o --

esencia?.

*Sin embargo, nos proponemos ir un poco más adelante con otras consideraciones que permitan contestar estas -- preguntas, y de esta suerte, poder elaborar la definición final, con la que habremos de cerrar esta primera parte de nuestra --- tesis.*

*Por lo tanto, el municipio es una realidad so--- cial y política, cuando se contemplan los elementos objetivos -- que lo integran y que determinan su existencia: como la comuni- dad, el territorio y el poder conforme a un orden jurídico.*

*El municipio, a su vez, es un concepto jurídico - cuando se le mira, no en sus elementos objetivos, sino en su --- aspecto de titular de derechos y obligaciones, es decir, se con- templa al municipio igual que a la persona física o a la persona jurídica, en cuanto establece relaciones con otras personas den- tro del derecho público o del derecho privado.*

*De otra parte, será importante rastrear los --- predecesores del municipio hasta tiempos remotos, para compren- der o para tener una más amplia perspectiva de lo que ha llegado a ser actualmente, aunque no como único camino para alcanzar su*

esencia? En el supuesto de hacerlo, sería entrar en el problema de los orígenes de las comunidades humanas, y en tal caso, -- estaríamos en el terreno de la sociología del municipio, lo que nos llevaría a analizarlo como un hecho social, determinar sus relaciones con la sociedad, estudiar cómo nace, cómo se desarrolla y cómo evoluciona.

Sin embargo, en el segundo capítulo de este trabajo, nos limitamos a considerar los orígenes de las organizaciones políticas de los pueblos que han vivido permanentemente en un territorio y han tenido influencia en la historia: como es el caso de Grecia, Roma, Francia y España, entre otros.

Hecha esta salvedad, diremos que cuando se afirma que el municipio es una institución política, lo entendemos como organización humana destinada a la realización de propósitos y finalidades humanos. "La palabra institución, explica -- Mauricio Hauriou, tiene un significado amplísimo, quiere decir, toda organización creada por los hombres, por la costumbre o por la Ley; todo lo que es organización, recibe el nombre de institución. Tocante a este punto, dice Mario de la Cueva: "Ofreceremos un breve resumen del pensamiento de Hauriou: la institución más completa, aquella para la cual convendría reservar el nombre de institución corporativa, es el resultado de la actividad humana destinada a la realización de una idea; supone una pluralidad de personas y su propósito común que puede ser, precisamente, la realización del aspecto social del hombre.

Estas instituciones corporativas son en número ilimitadas: una mutualidad, que es la más antigua forma de la seguridad y de la previsión sociales, y que consiste en la organización de varias personas que convienen aportar una cuota destinada a ayudar a cada una de ellas en los casos de enfermedad o vejez; es una institución, porque es una organización en torno a la idea de seguridad; se puede ejemplificar con el municipio, con las universidades, etc. En todos estos casos, nos encontramos ante cuerpos vivos que pretenden alcanzar un objetivo. [10]

Del pensamiento de Maurice Hauriou, y de lo que llevamos expuesto hasta aquí, se puede inferir que el municipio es una auténtica realidad social; además cuando este autor expresa que una institución es toda organización creada por los hombres, por la costumbre o por la ley, está dejando entrever a aquellas dos grandes corrientes doctrinales: la Teoría Sociológica y la Escuela Legalista; ambas corrientes ya han sido mencionadas en este trabajo. Lo importante es que estas teorías vienen a constituir los dos polos dentro de los cuales se mueve la naturaleza del municipio, pues son dos maneras diversas de entender a éste.

[10]. Mario de la Cueva, Op. Cit., Pág. 238.

Sentimos que nos vamos aproximando a nuestro objetivo, por lo que afirmamos que el municipio es un fenómeno social, esto es, únicamente se produce en sociedad, como creación humana destinada al cumplimiento de los fines de la comunidad organizada, pues una comunidad humana no puede existir desorganizadamente. El municipio es también una organización necesaria, pues la vida en común de sus miembros supone una organización; y, en consecuencia, toda comunidad organizada requiere un poder organizado, que sea expresión o manifestación social que sea expresión del Derecho.

Insistimos en que el municipio es una notoria realidad social: siendo así, podemos contemplar una demarcación territorial, una comunidad humana y un poder jurídico. Estos elementos forman una unidad municipal integrada en un todo, que es la estructura del Estado.

Ahora bien, si el municipio es una institución política, y si toda institución es una organización en torno a una idea, el municipio será, entonces, una organización alrededor de la idea de unidad municipal en función de la comunidad. Esto sería en términos generales, porque esta idea bien podría interpretarse del modo siguiente: que el municipio en la actualidad se presenta como una forma de descentralización administrativa, para la organización de los servicios públicos.

Independientemente de esto último, la exposición somera de opiniones o doctrinas, y los razonamientos que, por -- nuestra cuenta, hemos formulado respecto de la naturaleza del -- municipio, nos han llevado a la siguiente CONCLUSION FINAL:

La naturaleza del municipio se refiere a su ----  
esencia, a su ser, a lo que en realidad es; y, resolver el pro--  
blema de su naturaleza, es saber en qué consiste este fenómeno --  
social. Por ello, a la pregunta iqué es el municipio? podemos --  
contestar: "ES LA ENTIDAD POLITICO-JURIDICA INTEGRADA POR UNA --  
POBLACION ASENTADA EN UN ESPACIO GEOGRAFICO DETERMINADO ADMINIS--  
TRATIVAMENTE, QUE TIENE UNIDAD DE GOBIERNO Y SE RIGE POR NORMAS  
JURIDICAS DE ACUERDO CON SUS PROPIOS FINES". [11]

C A P I T U L O   I I

A S P E C T O S   H I S T O R I C O S

- A.   E L M U N I C I P I O   E N   G R E C I A .
- B.   E L M U N I C I P I O   E N   R O M A .
- C.   E L M U N I C I P I O   E N   F R A N C I A .
- D.   E L M U N I C I P I O   E N   E S P A N A .

## CAPITULO II

## A. EL MUNICIPIO EN GRECIA.

Al decir de Henri Ber, "Grecia en una forma --- absolutamente excepcional; el griego es ciudadano libre, dispone minuciosamente de su minúsculo Estado: la Polis, que es tan milagrosa como el arte o el pensamiento griego", [1].

Moisés Ochoa Campos afirma que "en Grecia la sociedad logra un maravilloso desarrollo, pues los griegos fueron herederos municipales de la prehistoria. Por ello, la antigua Grecia fue el lugar donde germínó el municipio, y se instruyeron las relaciones sociales y políticas del hombre". [2]

Después de este principio, entraremos en materia: la constitución de la Polis está integrada en los primeros tiempos de la oligarquía por un rey, que encarna en sí mismo toda la fuerza de un dios, ya que se le considera de origen celestial; normalmente el rey ejercía un poder vitalicio transmitiéndolo a su primogénito. En la familia griega, el primogénito --- era el heredero pater, es decir, jefe sacerdote y juez.

[1] Ber Henri Prólogo a La Obra de Gustavo Glotz, Ed. U.T., EA, 1960. Pág. 6.

Había un Consejo que estaba formado por todos los jefes de los grupos que componen la ciudad, y solamente se reunían por convocatoria del rey, para tratar los asuntos de interés general.

La Asamblea, por su parte, se constituía en su mayoría por los guerreros y por los ciudadanos, es decir, por aquéllos que no formaban parte del Consejo. En ella se trataban asuntos de carácter general que interesara al pueblo; se deliberaba acerca de los medios para remediar las calamidades públicas, tales como: la peste o la discordia de los jefes asimismo, se trataban asuntos de guerra o de paz.

El pueblo en esta época de la oligarquía, carece de derechos, tanto en materia política como en materia judicial; a pesar de esta situación, el pueblo puede presionar moralmente o actuar por vías de hecho: la rebelión.

La aristocracia, después de haber derrocado al rey, se adueña del poder y crea un Consejo integrado por Magistrados Supremos que son seleccionados cuidadosamente, dando lugar a un gobierno con carácter aristocrático. Al lado de estos Magistrados se nombran otros funcionarios: los Polemarcas, in-

[2] Ochoa Campos MOISÉS, "La Reforma Municipal". Ed. Porrúa. 1968, Pág. 54.

vestidos de funciones militares y facultados para juzgar a extranjeros; los tesmothetes, que en número de seis se encargan de impartir la justicia; el Arconte, que es una especie de primer magistrado, encargado de velar el antiguo derecho; los Pritanos, que en número de cincuenta mantenían la conservación del hogar público o edificio que servía para audiencias de los tribunales. Todos estos funcionarios duraban en su cargo un año. Esta estructura se presentaba en cada tribu y cada demo.

Por otra parte, al desaparecer la organización primitiva, se establecen circunscripciones territoriales, en las que todos los ciudadanos estaban clasificados según su domicilio. El país fue dividido en Demos, que eran una especie de Ayuntamientos. El Demo tenía un jefe que se denominaba: El Demarca, que era algo así como el Alcalde municipal. Munro nos dice que "la figura del municipio como régimen de subordinación, parece dibujarse en los Demos", que con relación a la administración de Atenas, cobran importancia al realizar funciones político-administrativas.

En relación al Consejo, Este estaba formado por quinientos miembros, a razón de cincuenta por cada tribu y eran elegidos democráticamente. El Aerópago, integrado por los diez Arcontes representantes de las tribus.

Este aparato administrativo constituía la base de la organización política en Grecia, y debido a la unión que había fue posible la democracia; así vemos que el pueblo participa en las tareas del gobierno, por ejemplo: hubo simples ciudadanos -- que eran miembros del Consejo. Este era considerado como el Gran Consejo de las comunas o municipios.

Estas, vinieron a ser las primeras magistraturas de la ciudad, con atribuciones de justicia y de policía.

En síntesis, la Asamblea y el Consejo eran los -- órganos encargados de la administración pública de la ciudad.

Independientemente de lo expuesto, es interesante conocer lo que Alberto Malet enseña en su Curso de Historia Universal, tocante a Grecia. Dice este autor: "Los poemas homéricos hablan de ciudades, pero también de otras unidades sociales, los Demos, más parecidos a la familia, que son verdaderos clanes. Dentro de ellos, en efecto, el padre tenía autoridad absoluta -- puesto que era el intérprete de los dioses; la propiedad por otra parte, era colectiva".

"La unidad del clan conducía a curiosas consecuencias: la ofensa hecha a un individuo se consideraba hecha al -- clan a que pertenecía, y no se consideraba agresor al individuo,

sino a su clan".

Varios clanes se reunían en fraternias y éstas en tribus, pero los Demos mantenían su autonomía dentro de esas --- confederaciones; éstas, por lo demás, eran frecuentemente ocasionales, para cumplir empresas de aliento".

"La base de esta sólida organización en Demos --- fue la economía exclusivamente pastoril o agrícola: la dispersión de los habitantes en el campo".

Respecto a la ciudad-estado, continúa manifestando Malet: "poco a poco comienzan a agruparse las chozas de los Demos; los caseríos aumentan, pero, sobre ser poco importante, no están suficientemente adheridos al suelo: pueden trasladarse con toda facilidad. Pero pronto existen otras grandes reuniones de fraternias y aún de tribus, rodeadas de murallas que las --- hacen permanentes. Ya no solamente una reunión espiritual alrededor de un altar, es también una reunión material con intereses comunes".

"El Demo, sin embargo, sigue subsistiendo aún en la guerra como unidad fundamental. Su jefe se llama el Basileus, palabra que significa rey; una unidad formada por varios Demos --

tiene otro rey, más general, al que la Iliada y la Odisea llaman con el comparativo de aquel nombre: Bausiléuteros, que significa más rey; la unidad más grande, la ciudad, está gobernada por el Basiléutatos, superlativo de Basileus, es decir, el más rey. <sup>(3)</sup>

Igualmente, creemos que es importante tomar conocimiento de lo que escribe Raymundo G. Gettell, en su "Historia de las Ideas Políticas", en relación con las instituciones políticas griegas. Entresacamos de esta obra algunos párrafos referentes, concretamente, a las ciudades de Esparta y Atenas. En tal sentido, resumimos lo siguiente: "El mundo helénico estaba integrado por un grupo de ciudades, distribuidas en las colinas y valles de Grecia y en las costas e islas vecinas. Conservaban estas ciudades la tradición de un origen común; poseían las mismas instituciones, religiosas y sociales y vivían independientemente mediante un sistema de alianzas temporales. Existieron colonias que rompieron más tarde, con la metrópolis y se hicieron independientes. La Polis, o Ciudad-Estado, representa el fundamento del pensamiento político en Grecia".

[3] Malet Alberto. "Grecia", Curso de Historia Universal, Editora Nacional. 1956. Págs. 25 y 26

Ahora bien, "el sistema gubernamental de Esparta estaba integrado, en primer término, por una asamblea compuesta de todos los ciudadanos, por un senado de veintiocho miembros -- vitalicios, por dos reyes iguales en autoridad, y por un consejo de cinco éforos, elegidos anualmente. Los éforos representaban, en principio, como un freno entre el poder de los reyes y el senado, y fueron adquiriendo, gradualmente, una verdadera supremacía política. Por su estabilidad social y su prestigio militar, el sistema de Esparta ejerció una poderosa influencia en el pensamiento griego"

Por lo que corresponde a Atenas, "esta pasó en su desarrollo por las etapas tradicionales en Grecia, de aristocracia y tiranía, para constituirse, finalmente, en una intensa organización democrática. Cuando fueron derrocados los tiranos -- en 510 [a. de J. C.] se produjo un nuevo avance hacia la democracia, con la legislación de Clístenes; y que en la centuria inmediata alcanzó Atenas como democracia, su forma definitiva, en tiempos de Pericles". [4]

En Grecia solo podemos referirnos a la idea del Municipio como una institución. Aquí cabe hablar propiamente de régimen de la ciudad más que de régimen municipal en su aceptación moderna, tomando en cuenta que para el pueblo griego, la --

[4] Quetell Raymond G. "Historia de las Ideas Políticas". Primer Tomo. Ed. Nacional, México. 1959. Pags. 80, 82 y 83

ciudad fue la "asociación religiosa y política de las familias y de las tribus".<sup>[5]</sup> prescindiendo del elemento territorial.

[5] Fustel de Coulanges, Numa Denys, *La Ciudad Antigua. Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma*. Tercera Ed. Edict. Porrúa, S.A. 1978, Pág. 162

## B. EL MUNICIPIO EN ROMA.

Roma es el centro del mundo antiguo, puesto que la península itálica corta el mediterráneo por enmedio. Esta posición central explica por qué se extendió la dominación romana en toda la cuenca de este mar.

La fundación en Roma, según la leyenda recogida por los historiadores romanos, la llevó a cabo Rómulo en el año 753. Esta fundación se originó por la unión de tres tribus diferentes: los ramnenses, de raza latina; los latenses, de raza sabina; y los lúceres, de raza etrusca. Las tribus estaban bajo la autoridad de un rey, y cada tribu se componía de diez curias.

En general, la organización social y política de Roma, en esta época de los reyes, era, según Alberto Malet, la siguiente: "diez grupos de gens constituían la curia era una familia más grande que tenía sacerdote y templo. Había un total de treinta curias y la reunión de estas formaba la asamblea del pueblo, llamada asamblea curial. Se ha exagerado su importancia: no tenía, probablemente, sino funciones consultivas; después fue un cuerpo legislativo. Al lado de ella funcionaba un consejo el senado, compuesto de cada jefe de gens y cuyos miembros se llama-

ban por Esto patres".

"mucho de lo que se afirma de estas autoridades son atribuciones hechas en épocas posteriores con finalidades políticas. Así, para acontecer la función del senado se le atribuyó la elección de los reyes".

"A la cabeza del Estado estaba un rey elegido, jefe religioso y militar y algo así como el primer magistrado vitalicio de una especie de república. Hoy sabemos que a veces era elegido: el trono se lograba por la fuerza de las armas". [1]

La vida social y política giraba alrededor del culto a los dioses: lares, manes y penates. El pater o jefe de familia era, a la vez, sumo sacerdote del culto del hogar privado, así como lo era el rey del culto de la ciudad u hogar público.

El absolutismo de los reyes y las ambiciones de la aristocracia, propician el fin de la monarquía. Los reyes son reemplazados por dos cónsules, de idéntica autoridad, elegidos -

[1] Malet Alberto "Roma". Curso de Historia Universal. Op. Cit. Págs. 22 y 23.

por la asamblea centurial y los electos debían ser patricios. Duraban un año en el cargo. Mandaban el ejército, presidían el senado y la asamblea centurial, proponían las leyes y celebraban los sacrificios de la ciudad, además debían rendir cuentas al salir del cargo. En tiempos difíciles o de peligro inminente, como la guerra, los cónsules designaban un magistrado especial que estaba investido de un poder absoluto.

Al lado de estos magistrados funcionaba de una manera permanente el senado, compuesto de trescientos miembros escogidos por los cónsules entre los patricios. Mediante decretos dirigía la administración de la república y la política exterior. Era una institución muy respetada y Roma le debió en parte sus triunfos y su grandeza.

Por otra parte, de la vida institucional de Roma, encontramos a los censores, que velaban por las costumbres de la ciudad; a los pretores peregrinos y urbanos, que ejercían la jurisdicción civil, criminal y administrativa. Respecto a estos últimos funcionarios. MODELO OCHOA CAMPOS, señala: "la creación de éstos vino a completar la administración justicia, provocando un verdadero progreso en el Derecho"

Respecto a los ediles, curules y plebeyos, continúa diciendo Ochoa Campos, "fueron los que iniciaron las funciones municipales, similares a la de los actuales ayuntamientos, pues tuvieron jurisdicción administrativa - de policía. Los pretores y ediles al iniciar su encargo, elaboran y publican edictos en los que se establecían las bases sobre las cuales debían resolver los casos que les presentasen; los edictos de los pretores se denominaron Praetorium Edictum y los de los ediles, Aedilitium Edictum. Respecto de estos últimos debemos agregar que fueron verdaderas ordenanzas municipales". En otra parte de la obra de Ochoa Campos, se afirma: "las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó Municipios Municipia. Entre ellos había diferentes categorías: los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativas, se les llamó Municipia Federata; y los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana se les designó Municipia Cereta. Existió otra categoría de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana, pero no se administraban por sí mismos". [2]

En las instituciones de la ciudad romana de fines de la República, es donde, según algunos autores, se encuentran rasgos de similitud con la actual organización municipal.

[2] Ochoa Campos Moisés. Op. Cit. Pág. 62

Roma como ciudad-imperio, trasplantó a las Ciudades conquistadas el régimen municipal. Estas Ciudades obtuvieron en mayor o menor grado la ciudadanía romana "civitas"; así -- como su propia organización administrativa, formando los llamados Municipia. Podían ser Municipia Federata o ciudades libres las que se adherían a Roma mediante un pacto, pues conservaban -- su organización política y administrativa, independientemente -- del gobernador romano; pero no podían celebrar pactos ni ejercer sus derechos con otros municipios. Los Municipia Coercita, -- llamadas también, ciudades estipendarias, conservaban su dere-- cto propio y sus tierras, en las que sus habitantes gozaban de -- libertad personal, no obstante, tenía que pagar un tributo o -- estipendio.

A pesar de la autonomía municipal administrativa, las comunidades que formaban el Imperio romano revestían -- tantas y tan variadas formas que, como expresa Mommsen, "se hace imposible presentar un cuadro en cierto modo completo de todas, pero puede decirse en forma general, que la organización y administración del municipio romano estuvo en manos de las siguientes instituciones: el Comercio, la Curia y los funcionarios municipales". [3]

[3] Posada Adolfo. "El Régimen, Municipal de la Ciudad Moderna", Ed. Madrid, España. 1986, Pág. 56

El comercio, era la asamblea del pueblo, reunido por Curias o por tribus; la Curia fue un grupo político deliberante cuyos miembros eran electos en la asamblea; los funcionarios municipales se dividían en dos categorías: los que tenían que desempeñar magistraturas y oficios superiores y los que tenían cargos inferiores (servicios limpieza). Entre los primeros funcionarios, encontramos a: los Duunviri, que eran los encargados de presidir las curias y las asambleas populares, vigilar las elecciones, impartir justicia, y en general, dirigir la administración municipal. Los Aediles, que tenían a su cargo los servicios de policía. Los Quastores, eran los encargados de las finanzas de la ciudad. Los Censores, comisionados para integrar y corregir los censos. El Curador, nombrado por el emperador -- para revisar y vigilar la hacienda local. Los Civitatis, o defensores Plebis, eran los defensores de los ciudadanos, en especial de los plebeyos, frente a los abusos de la curia, de los -- magistrados o del gobernador.

En esta etapa imperial, de la expansión romana y de la creación de los municipios, en donde se encuentra mayor semejanza con la organización municipal de nuestros días,

Merece destacar que con el advenimiento del Imperio Romano, se va ocasionando la decadencia del municipio, lo que hace decir a Reid: "la fuerza del poder romano aumentó local---

culablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, - que en su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico que, mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio, y que, cuando el despotismo domina a las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente". [4]

Como complemento a lo ya mencionado, en torno al municipio en Roma y a la vez, como desenlace de este tema, presentamos la siguiente apología que Francisco Porrúa Pérez elabora sobre el legado de Roma: "Roma ha sido el pueblo genial por excelencia en la creación del Derecho y las instituciones jurídico-políticas. En la base de la cultura occidental se encuentran los perfiles inmutables de su inteligencia maravillosa para hacer cristalizar en las normas jurídicas, los principios indestructibles de la justicia, virtud por excelencia de la convivencia humana y sostén incommovible de las comunidades políticas -- con aliento democrático humanista, es decir, con sentido cristiano y antitotalitario en sus formas de gobierno".

[4] Citado por Adolfo Posada. Op. Cit. Pág. 77

"Roma, además legó al mundo una fuente inagotable de sabiduría administrativa desplegada con sin igual maestría en la organización de sus vastos dominios imperiales". [5]

[5]. Porrúa Pérez Francisco. "Teoría del Estado". Octava Edición Ed. Porrúa, S.A. 1975. Pág. 64.

### C. EL MUNICIPIO EN FRANCIA.

En Francia, el régimen municipal se caracteriza por desarrollar un tipo de organización un tanto original, fundamentado en la estructura y competencia de las comunidades, bases históricas y legales del régimen francés, y que dieron lugar a -- las ciudades municipales.

El municipio francés en sus primeros albores, -- obedece a la ayuda mutua y espontánea que en los tiempos feudales fue necesaria, y que respondió a una necesidad de unión; ya que -- el poder político en la Edad Media era Pluralista o, mejor, como dice Hegel, "era una poliarquía". Casi todas las funciones que el Estado Moderno reclama para sí hallábanse entonces repartidas entre los más diversos depositarios: la Iglesia, el noble propietario de tierras, los caballeros, las ciudades y otros privilegiados"; es decir, el poder estatal "estaba limitado, en lo -- interno, por los numerosos depositarios de poder feudales, corporativos y municipales y, en lo exterior, por la Iglesia y el -- Emperador". "La disgregación política del Imperio y de los Territorios habla acarreado una extraordinaria disgregación jurídica y una intolerable inseguridad en el Derecho". [1]

[1] Heller Hermenn, "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 1977. Págs. 142 y 150.

Más tarde, en el período de la Revolución Francesa, encontramos que en muchas ciudades, a ejemplo de París, -- substituyéronse los funcionarios reales por municipios revolucionarios; consecuencia de los decretos expedidos el 4 de agosto de 1789, por la Asamblea Nacional Constituyente. A partir de este suceso histórico, todas las aglomeraciones de habitantes, -- grandes o pequeñas, tendrían en lo adelante un ayuntamiento; todas debían de llevar ese título común y cualquier otra denominación quedaba abolida. "Francia se dislocó en municipios autónomos que, de manera espontánea se federaba alrededor de los grandes centros urbanos. Sobre la ruina de la vieja monarquía centralizada, Francia se reagrupaba en una federación de municipios"<sup>[2]</sup>

Las jurisdicciones municipales o comunes, serían regidas por un alcalde y sus adjuntos; un Consejo municipal y un general. Estos últimos, junto con el alcalde, debían ser electos por la comunidad. Estos tres órganos llevaban a cabo funciones propias del municipio y tareas encargadas por el Estado,

Por lo tanto, la organización administrativa y política del Estado francés estaba estructurada en municipios, -- distritos y departamentos, con las atribuciones que la Constitución francesa concedía a estos tres órganos.

[2] Pörenne Jacques, "Historia Universal". Ed. Grolhier, México. 1983. Pág. 13.

Ahora bien, el sistema de centralización municipal nació en Francia y presenta las siguientes características:

a) "Las facultades otorgadas a los órganos del Estado son sumamente amplias, por lo cual la esfera de acción de los órganos municipales es notoriamente reducida. Esto significa que la mayor parte de las decisiones que efectúan al municipio son tomadas por autoridades ajenas al mismo. b) Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica; forman parte del gobierno nacional y se escalonan en tal forma que existe una clara dependencia de los órganos municipales con respecto a los órganos nacionales. c) Los órganos municipales aplican en gran medida el orden nacional, siendo primordialmente ejecutores de éste. Este sistema ha funcionado impecablemente en Francia, y se ha extendido a Europa Occidental, Cercano, Medio y Lejano Oriente, América del Centro y del Sur y la mayor parte de África, lo practican también los Estados Socialistas, que realizan la centralización a través del Partido Comunista. Este sistema estuvo vigente en México en diversas etapas de nuestra historia con resultados nefastos, ya que fue usado como instrumento de opresión municipal". [3]

Resumiendo, el sistema francés se caracteriza por una fuerte centralización administrativa. Dentro de este orden, opera la preponderancia del órgano colegiado sobre el órgano unipersonal; -- esto es, la Asamblea deliberante de elección popular o Consejo,

[3] Games Torruco José "el Municipio Mexicano", Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. No. 10. 1970. Págs. 188 y 189.

y el Maire o Alcalde, miembro de la Asamblea y designado por la comunidad. Este último cumple una doble función: a) en lo municipal es presidente de la corporación, la representa, ejecuta sus acuerdos y ejerce las tareas ejecutivas; pero, sujeto al control del Consejo municipal. Con ese carácter le corresponde de la administración de las propiedades de la comuna y de sus rentas, la vigilancia de los establecimientos municipales y de la contabilidad comunal, la preparación del presupuesto y la ordenanza del impuesto, la dirección de las obras públicas municipales, la concertación de contratos y la representación de la comuna ante los tribunales; y b) en lo gubernativo, es delegado del gobierno nacional y está encargado de la publicación y ejecución de las leyes y reglamentos, de la ejecución de las medidas de seguridad y del ejercicio de la policía; o sea, el Maire o Alcalde está sujeto al control de las autoridades nacionales.

Así pues, la relación del Estado con el municipio en Francia, es la Centralización, cuyas características han quedado apuntadas en esta parte de nuestro trabajo.

## D. EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.

Se afirma que en España no existió un patrón generalizado para la administración de los municipios; que es probable que la época de mayor libertad haya sido el primer siglo de nuestra era bajo el emperador Vespasiano.

Sobre el particular, José Gamás Torruco afirma: "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 públicos vicinorum" o asamblea de todos los vecinos de un lugar, antecedente de los consejos abiertos posteriores. Pero la institución municipal no surgió, con sus características clásicas, sino hasta la época de la Reconquista. Los monarcas españoles, empeñados en atender sus fronteras, precariamente definidas por los resultados de las batallas, patrocinaron el establecimiento de ciudades y alentaron la formación de estas concediendo a sus habitantes amplísimos derechos conocidos con el nombre de fueros. Fue así muy amplia la libertad municipal de que se gozó en esta época; 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". (1)

Por otra parte, Felipe Tena Ramírez expresa: -- "Los siglos XIV y XV señalan el auge de la autonomía municipal, la que empezó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder. En el siglo XVI los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villalar (23 de Abril de 1521) en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V. Más ya para entonces, la monarquía española se había aliado con su antiguo adversario, la nobleza, en el común empeño de abatir la arrogancia -- municipal. Por virtud de esta alianza la contienda fue decidida en favor de la monarquía, que a partir de entonces se convirtió en absoluta. El episodio de Villalar representa por ende, -- en la historia en España, el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía absoluta". (2)

Ahora bien, originariamente el Cabildo tenía la característica de ser una institución abierta; por consiguiente, el Consejo del Pueblo era el depositario de la jurisdicción ---

[1] Gemes Torruco José. Op. Cit. 193 y 194

[2] Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 152.

civil y criminal; por su parte el monarca se reservaba el derecho de juzgar los casos que se ventilaban en la corte de Apelaciones y, aquéllos en que no podía conocer la justicia del pueblo.

Con el aumento de la población, se hace impracticable el funcionamiento del Cabildo o Ayuntamiento abierto por lo que se nombran representantes consejales. Así, la autoridad municipal estaba integrada, generalmente, por el alcalde, los síndicos, diputados y otros funcionarios.

El municipio contaba con patrimonio propio, con representación, a través del ayuntamiento; para su defensa, disponía de una fuerza militar; además, los municipios formaban parte de las Cortes, por medio de sus representantes o procuradores e impartían sus propias ordenanzas sin más límite que el ámbito de su respectiva jurisdicción y el respeto a la legislación general del reino: la costumbre y el derecho natural.

Los principales funcionarios del municipio eran los Alcaldes, que estaban encargados del gobierno y administración de la localidad. En general eran dos, con el objeto de equilibrarse entre sí y evitar abusos de alguno de ellos. Los alferes, que fueron los comandantes de la milicia, defendían los derechos de la comunidad. Los regidores, encargados de reglamen-

tar los acuerdos del Consejo. El alguacil Mayor, tenía a su --- cargo el orden y la seguridad. El escribano, encargado de guardar el libro del fuero; tenía fe pública y autentificaba las fir-- mas y actas de las juntas consejiles, además ejercía funciones de notario público. Los fieles, encargados de los mercados, --- vigilaban el cumplimiento de las disposiciones sobre abastos, -- Los Sesmeros, que a semejanza de los defensores de la Ciudad --- romana, tenían como función defender a particulares de abusos de los alcaldes. En fin, había otros funcionarios de menor impor-- tancia.

Los cargos municipales se estimaban honrosos, -- pues la responsabilidad en su desempleo fue muy delicado; cual-- quier abuso o falta era castigado severamente.

En otro aspecto, los municipios se unieron for-- mando ligas, las que fueron verdaderas confederaciones de ciuda-- des y llegaron a representar una gran fuerza en la vida social y política del reino. Estas ligas o uniones se llamaron Hermandades y surgieron a fines del siglo XII; debido a su fuerza, la realeza tuvo que prestar atención a las opiniones de las ciudades.

Es importante, por otra parte, resumir los principales caracteres del régimen municipal español de la Edad -----  
Media:

a) La gran riqueza de la legislación municipal, como consecuencia de la organización política medieval.

b) El reconocimiento de la autonomía local, mediante el otorgamiento de los fueros a cada ciudad.

c) El reconocimiento por parte del rey, de la personalidad del municipio como comunidad natural y no creación del Estado o de la voluntad real.

d) La organización democrática del municipio.

e) La unión de los municipios en hermandades; y

f) su representación en las Cortes.

Esta época de florecimiento del municipio español, expiró con el advenimiento del régimen absolutista de Carlos V, y se abrió un período de centralismo que fue liquidando la autonomía del municipio. Y no es, sino hasta 1812, año de la Constitución de Cádiz, cuando surge nuevamente la institución municipal, en un intento por revivir las tradiciones de la época medieval.

C A P I T U L O     I I I

I N T E G R A C I O N     D E L     M U N I C I P I O  
E N     M E X I C O .

- A. LA COMUNIDAD INDIGENA EN MEXICO.
- B. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA COLONIAL.
- C. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.
- D. EL MUNICIPIO EN LA REFORMA.
- E. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PORFIRISTA.
- F. EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION MEXICANA.

## C A P I T U L O    I I I

## A.    A LA COMUNIDAD INDIGENA.

*Después de haber estudiado algunos antecedentes del municipio, en particular, de las organizaciones políticas de la Polis y de la Civitas, en la antigüedad; así como del municipio en Francia y en España, toca ahora hacerlo en nuestro país, tomando como punto de partida la época precolombina.*

*Los mexicas aparecen desde el principio de su peregrinación como un conglomerado de siete clanes, unidos por la comunidad de lengua y de culto.*

*Parece ser que estos clanes gozaban de cierta independencia unos con respecto a otros, y que cada cual tenía un capitán o caudillo.*

*Los siete capitanes actuaban en forma colegiada y constituían, durante la época anterior al establecimiento de la tribu en el lago del valle mexicano, el gobierno de los anti-*

guos mexicas. El Consejo así formado era la más genuina representación del conglomerado total de los clanes.

Es de mencionarse también, dentro de esta organización primitiva la existencia de cuatro funcionarios revestidos, probablemente, de carácter sacerdotal: los Tlamacazque o -- cargadores de Huitzilopochtli, quienes tenían un gran ascendiente sobre la tribu.

Una vez establecidos los mexicanos en Tenochtitlan por orden de Huitzilopochtli, se distribuyeron los diversos clanes que constituían la tribu en cuatro barrios, dejando el templo de dios en medio de ellos. Posteriormente, como cada barrio tenía su dios, sucedió que Tenochtitlan se encontró subdividida en tantos barrios cuantos dioses particulares había.

"El nombre que recibieron las circunscripciones -- territoriales de Tenochtitlan fue el de Calpullis. La etimología de esta palabra nos está indicando que la idea a que corresponde es de índole territorial; encierra un significado relacionado más bien con el hecho de la ubicación que con el de parentesco. En efecto, Calpulli, se deriva de la palabra Calli, que significa -- casa, y de Pulli o Polli, que da idea de agrupación de cosas se--

mejantes: es igualmente denotativo de aumento. El significado más exacto de Calpulli es el de *vencindario* o *barrio*" [1]

Los funcionarios del Calpulli eran:

El *teachcauh*, era el mayor de la familia, encargado de por vida del Calpulli; era a su vez, el representante y -- procurador del linaje ante el gobierno de la tribu y, como tal, -- formaba parte del Consejo tribal.

El *Tecuclli* o jefe militar del barrio, se hacía -- cargo de la formación militar y dirigía el ejército en la batalla.

Los *Teuctliá* se responsabilizaban de juzgar los -- casos que se suscitasen en el barrio.

Los *Tequitlatos*, eran subordinados y auxiliares -- de los *Teuctlis*.

Los *Topiles*, que eran los alguaciles o una especie de gendarmes.

[1] Moreno Manuel M. "La organización Política y Social de los -- Aztecas". Secretaría de Educación Pública. México 1964 --- Págs. 31

Los Calpizques se ocupaban de recaudar los tributos o impuestos.

Los sacerdotes, médicos o hechiceros, procuraban la conservación del culto y de la salud.

El Consejo Tribal de los ancianos nombraba al gobernados y al jefe militar de las tribus: al Tlatoani y al Tlaccatecuhtli, respectivamente.

Ahora, en conexión con el municipio indígena, bien vale la pena hacer la siguiente cita: "El municipio de los pueblos náhuatl se denominaba Calpulli [linaje antiguo]. Era una comunidad 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 del propio Calpulli, y reconocían una autoridad que tomaba las decisiones fundamentales en el orden comunal. Estaba constituido por tres estamentos: los pilli, descendientes de las familias fundadoras; los Huehuepilli, residentes y, los Macehuales o sirvientes". [2]

[2] Games Torruco José. Op. Cit. Pág. 192.

Es así que el Calpulli o barrio fue la forma más prominente de la organización mexicana, y en su funcionamiento gozaba de un régimen de descentralización con respecto a otras --- unidades políticas mayores.

El municipio mexicano ha sido producto de un desarrollo histórico que se inicia con el "Calpulli", como forma de organización vecinal agrícola de la comunidad indígena de los barrios de Tenochtitlan.

Manuel M. Moreno expone brillantemente lo siguiente: "Tenochtitlan vino a ser el objeto material por medio del cual se exteriorizó y tomó cuerpo el orden político que desde el momento de su fijación prevaleció en la organización social de los aztecas. Tenochtitlan debe ser considerada como el símbolo y la encarnación del Estado azteca; desempeñaba con relación al pueblo mexicano el mismo papel que Atenas respecto del pueblo -- ateniense, o que Roma con relación al pueblo romano". [3] Así tendamos en Atenas, a la Polis; en Roma, a los Civitas; y en Tenochtitlán, al Calpulli contemplándolos como tres agrupamientos humanos u organizaciones políticas y sociales.

[3] Moreno Manuel M. Op. Cit. Pág. 32

B. EL MUNICIPIO EN MEXICO EN LA EPOCA COLONIAL.

*Los grandes descubrimientos no son meros episodios de la historia de España y Portugal. Por sus consecuencias en todos los órdenes económico, científico y religioso, pertenecen a la historia universal. La principal parte de estos descubrimientos, la conquista y la colonización de América, correspondió a España.*

*Veintisiete años después del descubrimiento de América por Cristóbal Colón, arribó a las tierras de Anáhuac Hernán Cortés y fundó el primer municipio. "Para esto, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública, erigiéndose en ella una picota y se instaló una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz. Y fundada, el 22 de abril de 1519, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alfonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo y a Pedro de Alvarado como Capitán de las entradas y Maestro de Campo a Cristóbal de Olid. Alguacil Mayor a Juan Escalante y Tesorero a Gonzalo Mejía y Contador a Alfonso de Avila. Como alferes, a Corral y Alguacil del Real a Ochoa Viscaino y a Alfonso Romero". [1].*

[1] Díaz del Castillo Bernal. "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Ed. Porrúa. 1976. Pág. 67.

De esta manera se fundó el primer Ayuntamiento en la América Continental, que otorgó a Hernán Cortés, en nombre -- del Rey de España, los títulos de Capitán General y Justicia Mayor de la Villa. Este acto no desligó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez. Por otra parte las autoridades llamadas Cabildo o Ayuntamiento de este primer municipio español en México, invistió a Cortés de las facultades legales necesarias para llevar a cabo la conquista.

A medida en que progresaba la Colonización, se -- fueron creando municipios eligiéndose los integrantes de sus órganos, o bien nombrando estos por los propios conquistadores, -- quienes en ocasiones estaban expresamente autorizados para ello. En 1573 se reglamentó la materia municipal mediante la expedición de las Ordenanzas sobre descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, y el uno de noviembre de 1591, se expidió la Real Cédula que convirtió los oficios municipales en cargos vendibles solamente siguieron siendo electos los Alcaldes ordinarios, que -- eran funcionarios encargados de asuntos judiciales.

Del encuentro de las culturas españolas e indígena, surgió una nueva concepción municipal. Sin ignorar el aspecto sociológico indiano, las disposiciones en materia municipal de esa época establecieron tres distintos regímenes municipales.

a) El que conserva la organización primitiva, y -- que no se impone a la religión cristiana, al derecho natural y a las Leyes de Indias.

b) El municipio, propiamente de los indios, y

c) El Régimen Español Municipal, con sus adaptaciones al medio.

Por lo que se refiere al Cuerpo colegiado dirigente de la comunidad en las ciudades de la Nueva España, éste lo era el Cabildo o Ayuntamiento, con funciones de tres tipos: administrativas, judiciales y legislativas.

Los cargos municipales en la colonia fueron: los gobernadores, corregidores o alcaldes mayores. Estos eran los -- funcionarios del poder central, y ejercían un dominio completo -- sobre el municipio.

Para cumplir sus funciones los cabildos dispusieron de dos clases de bienes, los comunes y los propios. Los comu

nes eran para el vecindario y los propios brindaban productos - al ayuntamiento para los gastos públicos, otra fuente de ingresos lo formaban los arbitrios, que eran una especie de contraprestación que se obtenía por la prestación de bienes y servicios -- públicos; los impuestos o contribuciones, que eran gravámenes que los habitantes soportaban por motivos sumamente extraordinarios y sólo por tiempo limitado y con autorización del rey; y las concesiones, que eran rentas cedidas por la realeza a algunos municipios.

La organización político-administrativa de la colonia se vio transformada por las tendencias centralistas que experimentó toda la política española. Así vemos que Carlos III - en 1767, envía a don José Galvez como visitador general, con el fin de estudiar los manejos municipales en el aspecto financiero. Más tarde, este funcionario hace reformas creando la "contaduría General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades de todas las ciudades y lugares del reino de la Nueva España, con la finalidad de llevar las cuentas de las municipalidades. De tal suerte, se aniquila en la Colonia la autonomía municipal, herencia del espíritu democrático español, antes de la derrota de Villalar.

"Las facultades de que disponía el municipio en - la época de la Colonia eran bastante reducidas: se reconocía el

derecho de la Audiencia para probar o vetar las ordenanzas municipales y la Corona se reservaba el privilegio de vigilancia que llevaba a cabo a través de Alcaldes Mayores, para las poblaciones de indios y mestizos, y de Corregidores para las poblaciones predominantemente españolas y criollas; tales funcionarios no sólo supervisaban el funcionamiento municipal, sino también desarrollaban facultades propias de los ayuntamientos. La centralización del municipio colonial se hizo aún más rígida en la época de los Borbones. En 1785 se promulgó la Real Ordenanza para el establecimiento e introducción de Intendentes del ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, con base en ella se nombraron intendentes reales para lograr un mayor control de los diversos asuntos municipales, primordialmente el de hacienda que se había descuidado considerablemente; se facultó, además a los Intendentes para sancionar las ordenanzas de los ayuntamientos". [2]

En cuanto a la elección del Cabildo o autoridades municipales, los indígenas nombraban anualmente a un alcalde o regidores. Esta actividad se lleva a efecto con base en la disposición del 10 de octubre de 1618, dictada por Felipe III. Este ordenamiento prescribía que en cada pueblo y reducción, hubiera un alcalde indio; si pasaba de ochenta el número de casas, se nombrarían dos alcaldes y dos regidores. La elección debía hacer se cada año nuevo en presencia de los sacerdotes.

[2] Gemes Torruco José Op. Cit. Pág 196.

"Un último intento de volver a las instituciones clásicas españolas fue hecho por la Constitución de Cádiz de --- 1812, en cuya elaboración participaron diputados mexicanos. En el Título VI de dicho documento se trató; Del Gobierno Exterior de las Provincias y de los Pueblos, y en el Capítulo I de dicho título se regularon los ayuntamientos, estableciéndose la elección popular de los mismos, la prohibición de los oficios perpetuos y la prohibición de la reelección de los funcionarios para el período inmediato. Este texto llegó demasiado tarde y no resolvió completamente el problema de la centralización municipal, debido a la vigencia irregular que tuvo la constitución gaditana y a que, en esos días, el país se convulsionaba ya por la lucha armada en pro de la independencia". [3]

En síntesis, durante la dominación española en -- México, los ayuntamientos, representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aún cuando la participación de los gobernados fue en verdad reducidísima, pues sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular, po lo menos teóricamente.

[3] Games Torruco José. Op. Cit. Pág. 195.

### C. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.

México nació a la vida independiente con las aspiraciones de un pueblo libre: aspiraciones que estaban en desacuerdo con la situación política, económica y social del momento. La división de personas y de principios era bien clara entre los -- antiguos insurgentes y los realistas que trabajaron por la consumación de la independencia de 1821. Los primeros se inclinaban al establecimiento del sistema republicano, los segundos, aspiraban a que se estableciera el sistema monárquico. Por otro aspecto, se conservaban en el mismo estado las instituciones sociales y políticas; por ende, el municipio español.

"Al avance del movimiento de independencia, la -- Constitución de Cádiz de 1812 y las Instrucciones para el Gobierno Económico-político de las Provincias de fecha 23 de junio de 1813, fueron quizá el único intento serio para organizar el sistema municipal". [1]

Como ya hemos mencionado, la Constitución de Cádiz, de breve vigencia, representó un propósito para impulsar la institución municipal, al disponer el sistema de elección popular ---

[1] Batres García Heriberto. "El Municipio y su Proyección en el Desarrollo Nacional" Op. Cit. Pág. 78.

directo, la no reelección de los funcionarios municipales, su renovación cada año y la integración del ayuntamiento por un número de regidores proporcional al número de habitantes.

Sin embargo, "estas disposiciones resultaban inoperantes en virtud del establecimiento de la institución de los jefes políticos, que tenían función de autoridad suprema de los ayuntamientos, que servían de conducto para las relaciones entre éstos y las autoridades superiores, de jefes políticos presidían el ayuntamiento de la capital de su provincia y sus subalternos el de los pueblos donde residían. Su función era cuidar el orden, la seguridad de las personas y sus bienes, la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno y en general, todo lo concerniente a las tareas gubernativas. Podían ejecutar las penas impuestas por los reglamentos de policía, calificar y exigir multas a los infractores del orden público. Calificaban las elecciones de los ayuntamientos, proveían de abastos a sus provincias y -- otras funciones de importancia para la vida interna de los municipios". [2]

Como advertimos, con este procedimiento los municipios quedaron sujetos a un régimen de centralización, faltos de autonomía política y hacendaria. Estas jefaturas políticas, fueron características de la organización municipal de la vida poli-

[2] Batres García Heriberto. Op. Cit. Pág. 78.

nacional durante el gobierno de Porfirio Díaz y una de las causas primordiales del movimiento revolucionario de 1910.

La Constitución de Apatzingán, de 22 de octubre - de 1814, titulada Decreto Constitucional para la Libertad de la - América Mexicana, estableció en el artículo 208 que "en los pue- - blos, villas y ciudades continuarán respectivamente los goberna- - dores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras - no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportu- - namente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y fe- - licidad de los ciudadanos".

"La Constitución de Apatzingan representa el ade- - lanto del ideario que habría de configurar la estructura políti- - ca de la nueva nación soberana, dentro de los moldes doctrinales - del Estado demoliberal, como ha dicho Jesús Reyes Heróles, dicha - Constitución representa el primer planteamiento radical del li- - beralismo mexicano. Por ello, y aunque esa carta constitucional - no llegó a regir la vida política de un Estado que para entonces - no acababa de surgir, es de importancia básica para comprender - la evolución posterior de las ideas y de las instituciones polí- - ticas mexicanas". [3]

[3] De la Madrid Hurtado Miguel, "División de Poderes y Forma de - Gobierno en la Constitución de Apatzingan". P.R.I. 1981 --- - Pág. 17

Por su parte, el Plan de Iguala no señaló nada relativo al municipio, por lo que podemos interpretar que los municipios coloniales entran por primera vez en la vida del México independiente a través de la confirmación que hace dicho Plan de todas las autoridades existentes. Su punto décimoquinto estableció que: "La Junta cuidará de que todos los ramos del Estado -- queden sin alteración alguna, y todos los empleados políticos, - eclesiásticos, civiles y militares en el estado mismo en que -- existen en el día".

No es sino hasta después de la abdicación de Iturbide [19 de marzo de 1823] cuando el Congreso, de esta etapa, se preocupó por legislar en materia municipal, nombrando para tal efecto una comisión formada por don José del Valle, Fray Servando Teresa de Mier y don Lorenzo de Zavala, quienes formularon un -- proyecto de constitución, en el que se trata, entre otras cosas, la forma de elección de los ayuntamientos, con base en el número de habitantes que integran la comunidad.

Es de señalarse que el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, y la Constitución Federal de 4 de octubre del mismo año, no mencionaron nada de los municipios ni siquiera de modo incidental.

En cambio, la Constitución Centralista de 30 de diciembre de 1836, conocida como "Las Siete Leyes", organizó minuciosamente a los municipios, especialmente la Ley Sexta se ocupó de ellos en los artículos que siguen:

Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de los Departamentos.

Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una Ley.

Artículo 25.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia.

Artículo 26.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercen en los pueblos el oficio de conciliador, determinan en los juicios verbales, dictan en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no dan lugar a ocurrir al juez de primera instancia.

Artículo 30.- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos, eran consejiles.

Por su parte, las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, que crearon la segunda República Centralista, señalan como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

"Si comparamos las disposiciones relativas al municipio en las Bases Orgánicas con las correspondientes de la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales, fácilmente podemos desprender la mayor amplitud de regulación municipal en este último documento constitucional, aunque ambos regularon el régimen central. En efecto, la Sexta Ley Constitucional contuvo un apartado de normación municipal que no se encuentra en las Bases Orgánicas, pues mientras que estas últimas apenas se refieren a la existencia de los municipios y a ciertas facultades de las asambleas departamentales en relación con las municipalidades, aquella contempla una minuciosa regulación que incluirá el señalamiento de las características de los pueblos donde habría ayuntamientos, su carácter de elección popular, los requisitos para formar parte de ellos, un catálogo de sus atribuciones fundamen-

tales, así como las correspondientes de los alcaldes. Semejante regulación constitucional del municipio, menester es señalarlo, no encuentra parangón en ningún otro texto fundamental del siglo XIX, cualquiera que fuese su signo político, excepción hecha de la Constitución de Cádiz". [4]

[4] Solís Acero Felipe, Op. Cit.

## D. EL MUNICIPIO EN LA REFORMA.

La revolución de la Reforma se inició el día primero de marzo de 1854, con la proclamación del Plan de Ayutla. -- Este Plan fue redactado originalmente por don Juan Alvarez y Don Ignacio Comonfort, y enviado al Coronel Florencio Villareal, ---- quien lo promulgó en esa fecha. En dicho Plan se desconoció al - General Antonio López de Santa Anna como Presidente de la Repú--- blica, se pidió el nombramiento de una Junta de representantes - de los Estados que designara un Presidente interino, y finalmente la convocatoria de un Congreso que expidiera una nueva Constitu--- ción. No se contempló en nada a las municipalidades en este Plan.

Ignacio Comonfort, el 15 de mayo de 1856, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el que se encuentran varias disposiciones relativas al municipio. - Por ejemplo: "En la Sección Novena relativa al gobierno de los Estados y Territorios, el artículo 117 señala las atribuciones de los gobernadores, entre otras cosas hacer la división política -- del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas. Aprobar los -- planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades. Aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos". [1].

[1] Solís Acero Felipe. Op. Cit. Pág. 46

Este estatuto, al establecer que los gobernadores, respecto a esas atribuciones, deberlan informar al gobierno general, estan centralizando la función municipal; además pone de manifiesto la acentuada dependencia municipal de los gobernadores. Dice Ignacio Burgos que "en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana se vuelve a hacer alusión al municipio, pero sin señalar las bases de su estructura, ya que dejó a voluntad de los gobernadores de los Estados la implantación, integración y organización de las municipalidades y la fijación de la competencia de sus autoridades". [2]

También durante el gobierno de Comonfort, se expidió el Decreto para la desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas, [25 de junio 1856]. Su artículo tercero establecía: "bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, confradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y, en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida". Esta disposición tuvo por finalidad el movimiento o libre circulación de la propiedad raíz, considerada como base fundamental de la riqueza pública. Además, esta disposición se tomaba como una medida indispensable para "allanar el principal -

[2] Burgos Ignacio "Derecho Constitucional Mexicano", 5a. Ed, Porrúa, México 1984, Págs. 872 y 873.

obstáculo que se presentaba para el establecimiento de un sistema tributario, uniforme y arreglado a los principios de la ciencia movilizándolo la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos". [3]

Según María del Refugio González, la Ley de desamortización prestó un grave golpe a los municipios del que no pudieron recobrase en el resto del siglo". [4]

En relación a la Constitución de 1857, esta dispensó muy poca atención al municipio. El artículo 31 establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio. El artículo 36, fracción I, señala como obligación de los ciudadanos, la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste. El artículo 72, fracción VI, estatuye que el congreso tiene facultad para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan

[3] Lerdo de Tejada Miguel. Su Circular que acompaña a la Ley sobre Desamortización citada por Angel Miranda B. en su libro "La Evolución en México". México 1954, Pág. 231.

[4] González María del Refugio, Citada por Felipe Solís Acero -- Op. Cít. Pág. 48

popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles las rentas para cubrir sus atenciones locales.

Como se ve, la Constitución de 1857 solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios: casi fue ignorado o tratado de un modo incidental. Sin embargo, Andrés Serra Rojas afirma que la "Constitución de 1857 no incluyó la organización municipal, por estimar que con ello se violaba la soberanía de los Estados dejando a las legislaturas locales que legislaran sobre tan importante tema". [5]

En cuanto a las Leyes de Reforma, no hacen ninguna referencia del municipio, pues hicieron recaer en el gobierno -- federal y en el de los Estados, atribuciones sobre bienes eclesiásticos, matrimonio civil, estado civil de las personas, cementerios y libertad de cultos; pero, sin ninguna intervención municipal.

El 15 de junio de 1858, el general Miguel Miramón -- expidió la Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Territorios, que aunque careció del rango de una -- norma constitucional, es importante como antecedente municipal.

[5] Serra Rojas Andrés "Derecho Administrativo" 16ava. Ed. México, 1976, Pág. 578 .

En ella se ordenaba la existencia de ayuntamientos en las capitales de dichos departamentos y territorios, así como en las cabeceras de distritos, estableciéndose que los gobernadores designarían a los miembros de los citados ayuntamientos, sujetándose a las prescripciones señaladas por la propia Ley.

Expresa Tena Ramírez, refiriéndose a la Constitución Centralista de 1836 y a las Bases Orgánicas de 1843, en relación al Estatuto Provisional del Imperio, de fecha 10 de abril de 1865 lo siguiente: "Mejorando los dos precedentes centralistas, la legislación del Imperio emanado de la intervención francesa dió normas para la organización municipal, no superadas --- hasta nuestros días. Dice al respecto Miguel Macedo: "El imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramiento del gobierno y encargados de toda la administración comunal y la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, - que eran simples cuerpos deliberantes e inspectores, de elección popular y sin función política alguna. Tal sistema dió buenos - resultados en la ciudad de México, mejores que los que habían -- producido los precedentes: las rentas subieron a 733,000, ---- 840,000 y 956,000 pesos en los años de 1864 a 1866, para conceder a 215,000 en 1867, año de grandes trastornos y del triunfo definitivo de la República, y aunque esos resultados hayan sido debidos en gran parte al celo y dotes poco comunes del distinguido -- alcalde de México, Ignacio Trigueros, tal régimen, implantado por otro gobierno que el imperial, hubiera llegado probablemente a --

arraigar en nuestro sistema administrativo, como más conforme -- con el buen principio de no confiar la administración a cuerpos colegiados y concejiles, sino a funcionarios unitarios y remunerados; pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio y con el medio que despertó en el pueblo mexicano, y lo condenó al olvido". [6]

Ahora bien, pensamos que los municipios en el país debieron haber logrado o merecido de los regímenes federales mayor atención, y que la libertad municipal destacaría siempre en los postulados y programas del Partido Liberal; pero como hemos visto, no fue así. "Las Constituciones Centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida. Como indicio del abandono en que los gobiernos liberales mantuvieron a los ayuntamientos, debe tenerse en cuenta que -- el principal ayuntamiento del país, como era el de la ciudad de -- México, se gobernaba todavía a principios de este siglo, por las ordenanzas centralistas de 1840 a 1841". [7]

[6] Tena Ramírez Felipe, Op. Cit. Págs. 155 y 156.

[7] Idem. Págs. 155 y 156

## E. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PORFIRISTA.

Por lo que toca a la época de don Porfirio Díaz, - este arremetió fuertemente contra el municipio libre; suprimió la personalidad jurídica de los ayuntamientos, los cuales funcionaron sin autoridad y en forma precaria. Las jefaturas políticas fueron instrumento y portavoces del dictador; quien, junto con aquellas, invadió la competencia constitucional de los ayuntamientos y los vigilaba estrechamente.

El general Díaz, durante su prolongado gobierno, a fin de borrar radical y totalmente la autonomía municipal y lograr así una mayor centralización del poder que disfrutaba, agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron: partido, distrito, jefatura o cantón, y a sus dirigentes se les denominó, jefes políticos. Estos fueron los agentes del gobierno del centro, y quienes a las órdenes de los gobernadores eliminaron todo indicio de libertad municipal. Se intentó con tal sistema guardar la paz y el orden, aún cuando para ello hubieran de aplicarse medios ilegales o crueles.

Las características, en términos generales de las jefaturas eran:

a). Un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos.

b). Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.

c). Centralizaban y maniataban toda actividad municipal.

d). De carácter distrital, y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Es importante subrayar, que el 14 de diciembre de 1900, el Congreso de la Unión expidió un decreto que permitió al Presidente Díaz notificar la organización política y municipal del Distrito y Territorios y considerar a los ayuntamientos solamente como cuerpos consultivos. Esto dio lugar a que, a solicitud de Díaz, el Congreso enmendara el contenido de la Fracción VI del Artículo 72 de la Constitución de 1857, para dejarlo como sigue: "El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal". Así las cosas se privaba a los ciudadanos capitalinos de la facultad de elegir a las autoridades municipales del Distrito Federal.

Como resultado de estas dos disposiciones constitucionales, con fecha 26 de marzo de 1903 el Presidente Díaz --- expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que caracterizó a los ayuntamientos como simples cuerpos consultivos, les privó de personalidad jurídica, y apenas si les concedió facultades de vigilancia, así como lo relacionado con servicios públicos.

Estas disposiciones "significaron la puntilla para el municipio que así, al arribar al siglo XX, lo hacía desprovisto de la importancia y eficacia gubernativa que le había caracterizado en el pasado. La dependencia de los ayuntamientos respecto de los prefectos políticos en el caso de los municipios -- del Distrito Territorios Federales, conforme a la Ley que hemos citado, se extendió a toda la República, pues en los estados de la Unión el fenómeno de la dependencia y minimización municipal se extendía con las mismas características, de ahí que no sea --- exagerada la sentencia de Jorge Carpizo al afirmar que durante el porfiriismo, el municipio realmente desapareció, quedando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y los subprefectos". [1]

[1] Citado por Felipe Solís Acero, Op. Cit. Págs. 71 y 72

## E. EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION MEXICANA.

Los revolucionarios de 1910, en sus idearios de reformas político-sociales exigieron la plena restitución de la autoridad municipal, y enarbolaron como uno de sus principios la supresión de las jefaturas políticas, que durante la dictadura habían desplazado a los municipios.

En los lugares donde había logrado mayor arraigo el municipio, la revolución adquirió mayor fuerza. Esto explica que el estallido popular haya venido del norte del país, en aquel año de 1910.

Hemos visto que los ayuntamientos quedaron sometidos a un régimen de centralización, careciendo de autonomía política y hacendaria, y que el sistema de los jefes políticos, fue característico de la organización municipal de la vida política de México en el régimen de Porfirio Díaz y una de las causas principales del movimiento armado. Por ejemplo, los hermanos Flores Magón, el primero de julio de 1906, proclamaron el programa del Partido Liberal Mexicano, el cual contiene entre otras disposiciones las siguientes:

Artículo 45.- La supresión de los jefes políticos.

Artículo 46.- Reorganización de los municipios -- que han sido suprimidos, y robustecimiento del poder municipal.

"Desde el planteamiento de los hermanos Flores -- Magón y el Plan de SAN Luis de Don Francisco I. Madero, pasando por su libro que desencadenó una tormenta, hasta las adiciones al Plan de Guadalupe de don Venustiano Carranza, la Ley del Municipio Libre y desde luego, el proyecto del Primer Jefe para estructurar lo que actualmente es el artículo 115 de nuestra Constitución, no se pierde de vista ni por un momento, la preocupación -- del pueblo por consolidar con firmeza al municipio libre, como -- célula básica de organización". [1]

El asesinato de Madero y Pino Suárez, arrastró al país a una nueva guerra, más encarnizada y destructora que la -- anterior. Al asumir Victoriano Huerta la Presidencia de la Repú**bl**ica, comenzó a recibir las adhesiones de los altos jefes del -- ejército y de casi todos los gobernadores de los Estados. Parecía que la contrarrevolución había triunfado definitivamente; --

[1] Moya Palencia Mario. Srío. de Gobernación. Comparecencia ante La H. Cámara de Diputados.

pero don Venustiano Carranza, enarbolando la bandera de la legalidad, proclamó el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, en el que se desconocía a Huerta como Presidente de la República, a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, a los Gobiernos de los estados que reconocieran al usurpador. Este Plan, no hizo ninguna referencia a los municipios, era sólo un plan político, que no contenía principios de reforma social y económica; su objeto único era restablecer el orden constitucional.

"No obstante lo anterior, meses más tarde y mientras la lucha revolucionaria continuaba, el 3 de octubre de 1914 Carranza manifestó en una Convención de Generales su propósito - de promover reformas sociales y políticas al Texto Constitucional de 1857, dentro de las cuales apuntaba, al decir de Ochoa -- Campos "el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas". (2)

Como consecuencia, el 26 de diciembre de 1914, don Venustiano Carranza expidió un Decreto por el que se reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, quedando de la manera siguiente: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización --

(2) Citado por Ignacio Burgoa, Op. Cit. Pág. 884.

política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del Estado".

Los decretos expedidos por Carranza en Veracruz, nos dice Ochoa Campos, fueron 19 en número, configurando 5 sobre asuntos municipales:

1.- Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando al municipio libre.

2.- Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementarios.

3.- Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementarios.

4.- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal y territorios de Tepic y Baja California y

5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de los bienes por los ayuntamientos de la República, para instalación de escuelas, mercados y cementerios.

Afirma Tena Ramírez que "acertaron los constituyentes de Querétaro cuando proyectaron el municipio libre como escuela primaria en la democracia, ensayo del gobierno por sí mismo, aprendizaje de la función cívica, que requiere no sólo independencia al emitir el voto, sino entereza para hacerlo respetar. Cuando los pueblos aprendan el ejercicio municipal de la democracia, estarán dotados para afrontar los problemas cívicos de cada entidad federativa y los del país en general, porque en los pueblos habrá despertado la conciencia de la propia responsabilidad". [3]

[3] Tena Ramírez Felipe . Op. Cit. Pág. 161.

C A P I T U L O    I V

ANALISIS A LAS REFORMAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

A. - BREVE RECORRIDO HISTORICO.

B. - PRIMER GRUPO.

C. - SEGUNDO GRUPO.

D. - TERCER GRUPO.

E. - CUARTO GRUPO.

F. - QUINTO GRUPO.

G. - SEXTO GRUPO.

## C A P Í T U L O    I V

## A. BREVE RECORRIDO HISTÓRICO.

Antes de iniciar el tratamiento específico del tema, haremos un somero recorrido histórico de la concepción municipalista contenida en las leyes fundamentales de nuestro país, con el fin de señalar el antecedente del artículo 115 de la Constitución Mexicana de 1917, y estar en condiciones de plantear el análisis conducente de sus reformas y adiciones dispuestas en el Decreto público en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

La concepción municipalista está presente en la historia de nuestro país, aún antes de que no se conciba al Estado Federal. En 1519, con el establecimiento del municipio de la Villa Rica de la Veracruz, se inicia en nuestro país toda una tradición y toda una experiencia municipalista y el municipio como forma natural de organización comunal se halla presente en todo el período de la Colonia.

Durante el siglo pasado, después de haber conquistado la independencia política, las diversas leyes fundamentales

vigentes en nuestro país proyectaron de alguna forma al municipio como organización primaria; y si bien no tuvo una regulación constitucional de fondo y sistematizada, si existió, de algún modo, la referencia a la organización municipal refrendando la experiencia que nuestro país tenía en esta fórmula fundamental de gobierno de las comunidades.

En 1917 la Constitución General de la República establece por primera vez una regulación sistematizada del municipio mexicano. Por desgracia, la concepción instituida en el Artículo 115 Constitucional, que no tiene parangón con la Constitución de 1857, obedeció a una regulación de tipo más político que administrativo; se trataba fundamentalmente de encontrar respuesta a una situación política ignominiosa que el municipio mexicano vivió durante los 30 años de la dictadura porfirista con la existencia de las llamadas prefecturas políticas. A esa situación degradante de sumisión y de subordinación que el municipio mexicano vivió durante la dictadura porfirista, obedeció que el Constituyente de Querétaro se preocupara por establecer, en el cuerpo de la Constitución, algunas cuestiones de regulación política fundamental en favor del municipio.

La Constitución Política de 1917 reguló, entre otras, algunas materias básicas como la relativa a la organización política; se estableció por primera vez que el municipio mexicano estaría gobernado por un ayuntamiento de elección popular ---

directa y que entre Este y el gobierno del Estado no existía ninguna autoridad intermedia. Esa regulación constitucional, evidentemente era la respuesta del Constituyente de Querétaro a la existencia de las llamadas prefecturas políticas durante la dictadura porfirista, que fungían como autoridades intermedias en perjuicio de la autoridad municipal. Igualmente, se concibió el municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas que conforman al país.

Otras materias fueron reguladas por el Constituyente de 1917, como la haciendaría, mediante la cual se estableció que a los municipios correspondería la administración libre de su hacienda, conforme a los ingresos que dispusieron las legislaturas de las entidades federativas,

La materia educativa también fue regulada, concibiendo a la autoridad municipal como la encargada de vigilar el cumplimiento del servicio público de educación. También se establecieron algunas regulaciones en materia de cultos en el artículo 130 Constitucional, facultando a la autoridad municipal para ejercer vigilancia en esta materia. De igual manera se reguló lo relativo al cumplimiento de deberes ciudadanos, como la prestación del servicio militar y de algunas otras obligaciones inherentes a la calidad del ciudadano, como el ejercicio de funciones electorales y de jurado.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Más recientemente, por reformas introducidas en 1975, se estableció también la facultad de la autoridad municipal de participar en la regulación del desarrollo urbano, mediante la expedición de disposiciones administrativas. En 1977, una nueva reforma introducida en el artículo 115 Constitucional permitió la incorporación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de los municipios que tuviesen 300,000 o más habitantes.

No obstante que la Constitución Social de 1917 contempló, por primera vez en el texto fundamental, una regulación municipal profunda y sistematizada, como respuesta del Congreso de Querétaro a una de las demandas más consistentes de los grupos revolucionarios de 1910, ésta no fue suficiente, pues no contemplaba todas las materias que debía regular, fundamentalmente aquellas relativas a aspectos económicos y administrativos -- del Municipio.

Como podemos advertir, tuvieron que pasar 65 años para que el contenido del artículo 115 Constitucional fuera abordado de manera profunda con reformas y adiciones que por primera vez reorganizan y vuelven a sistematizar, conforme a las nuevas necesidades de carácter municipal, las atribuciones de este primer ámbito de gobierno local, de acuerdo al postulado político -- surgido en la campaña presidencial de Miguel de la Madrid Hurta-

tado- de descentralizar la vida nacional para dar al municipio la posición que merece dentro de la estructura de poder político en nuestro país.

En este período de 65 años -que median entre 1917, en que fue expedida la Constitución e incorporado el artículo -- 115 y febrero de 1983, en que son publicadas las reformas y adiciones a este artículo actualmente en vigor- únicamente fueron - introducidas dos reformas: en el año de 1976, las relativas a -- las atribuciones del ayuntamiento para participar en la regula-- ción del desarrollo urbano en el ámbito de competencia, mediante la expedición de disposiciones administrativas y, en 1977, las - correspondientes a la incorporación del principio de representa-- ción proporcional en la integración de los ayuntamientos de mu-- nicipios de 300,000 o más habitantes en el marco de la Reforma - Política.

De acuerdo con los postulados políticos fundamen-- tales de democratización integral y de descentralización de la - vida nacional, propuestos por el entonces candidato presidencial y convertidos en programas de gobierno el pasado 4 de julio de - 1982, a través del sufragio mayoritario en favor de estas tesis, se plantea en diciembre de 1982 una iniciativa de Reformas y --- ? diciones al artículo 115 Constitucional, que son en primera --- instancia aprobadas por el Congreso de la Unión y seguidamente, - por más de dos terceras partes de las legislaturas de las entida

des federativas del país, conforme a lo establecido en el artículo 135 de la Constitución General de la República y que, finalmente, entran en vigor el 3 de febrero de 1983 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Legislativo correspondiente.

De las reformas y adiciones introducidas al artículo 115 Constitucional, que involucran aspectos relativos a --- Estados y Municipios, a nuestro juicio son seis de los aspectos más importantes que se tratan en el contenido de dichos preceptos. En consecuencia, podríamos destacar seis grandes grupos de modificaciones en lo relativo a la materia principal y que trataremos en forma separada.

## B. PRIMER GRUPO

La introducción del artículo 115 refrenda lo establecido por el Constituyente de Querétaro en el sentido de que - el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. La fracción I de dicho precepto confirma que el ayuntamiento -que es el órgano colegiado encargado de gobernar a la comunidad municipal- --- será producto de una elección popular y directa, y que entre este órgano y el gobierno del estado no existirá autoridad intermedia alguna, refrendando del mismo modo el principio de la no reelección en los cargos de elección popular a nivel municipal.

Pero lo más importante para los efectos de este análisis es que, en materia de organización política, localizamos dos modificaciones importantes que integran el primero de -- los grupos a analizar:

a) En la fracción I del artículo 115 Constitucional, se introduce al principio de seguridad jurídica en el ejercicio de las funciones municipales al establecerse un procedimiento mediante el cual se puede suspender o desconocer al ayuntamiento en pleno de algún municipio, o bien, a alguno o algunos de los miembros que lo componen.

b) El párrafo tercero de la misma fracción, establece que "las legislaturas locales, por acuerdo de las dos -- terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar -- el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga siempre y cuando sus miembros -- hayan tenido oportunidad suficiente de rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan". Este párrafo, de novedosa acuñación en el artículo 115, permite a los representantes populares que gobiernan los diversos municipios del país, estar garantizados por un procedimiento legal que hace descansar la facultad de suspenderlos o desconocerles en una autoridad que tiene -- exactamente el mismo origen que los ayuntamientos, esto es, la -- elección popular, y por otra parte, establece bajo el principio de legalidad y de seguridad jurídica, que para que esto pueda --- suceder, es necesario que se siga todo un procedimiento legal --- ante la legislatura estatal y que este, después de haber analizado las pruebas presentadas por los interesados y escuchado los -- alegatos que a su juicio convengan y sean procedentes, resolverán en definitiva si desconocen al ayuntamiento, o suspenden o -- revocan el nombramiento de alguno de sus miembros.

El hecho de que por primera vez se regule a nivel constitucional un procedimiento para desconocer o suspender a --- funcionarios municipales de elección popular, obedece a las circunstancias de que en las 31 Leyes Orgánicas Municipales que ----

existían en el país, 23 establecían la facultad de gobernar o de la legislatura para amonestar, suspender, remover o desconocer a los miembros del ayuntamiento o a éste en su totalidad, así como para designar autoridades sustitutas, llámense Consejos Municipales. Ayuntamientos Sustitutos, Juntas de Administración Civil o cualquiera otra denominación.

Esta circunstancia, que era negativa para la autonomía municipal, motivó al Presidente de la República a incorporar en la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115, el establecimiento de un párrafo que permitiera devolver a los funcionarios municipales de elección popular el principio de seguridad jurídica y el respeto al origen de su encargo, que es precisamente de elección popular. Si bien es cierto que la sola elección popular de un funcionario no garantiza ni su capacidad, ni su honestidad ni su eficiencia, también lo es el origen mismo de la elección popular de un funcionario debe de ser motivo suficiente para que un procedimiento de remoción o suspensión de su cargo se sujete a un procedimiento legal; y que mejor, como lo establece ahora el artículo 115, que sea un procedimiento ante un órgano como la Legislatura del Estado, cuyos miembros tienen, como hemos dicho, exactamente el mismo origen que el ayuntamiento, esto es, la elección popular.

Sin embargo, hay quienes señalan la posibilidad de que la regulación actual de este artículo, signifique un retro-

ceso en la vida democrática del país, particularmente por lo que a la vida municipal. Nosotros discrepamos de esta opinión, en tanto que insistimos que la sola elección popular de un funcionario no garantiza ni su eficiencia, ni su necesaria inamovilidad en el cargo. Por ello, si es posible regular los procedimientos para establecer la remoción de funcionarios de elección popular a nivel federal, con la misma o mayor razón deben regularse los procedimientos correspondientes a nivel municipal, y en todo caso, que sea la Legislatura -en quén reside la voluntad popular- quien decida, después de un análisis cuidadoso e imparcial.

Conviene hacer hincapié en que la citada fracción establece que, 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 procediera que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones la Legislatura designará de entre los vecinos, a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos. Esto permite evitar la designación arbitraria que en anteriores legislaciones lo propiciaban por parte de algunos gobernadores de los estados, quienes, cuando se trataba de presidentes municipales, miembros de partidos de oposición o, incluso del Partido Revolucionario Institucional, pero que evidenciaba falta de afinidad política con la autoridad estatal, recorrían, los mencionados gobernadores, al expediente cómodo de declarar que había desaparecido el ayuntamiento, designado en su lugar alguna Junta de Administración ---

Civil o algún Consejo Municipal. El nuevo tutelaje del Artículo 115 permite garantizar sobradamente el ejercicio del cargo de -- los ayuntamientos con un saludable resultado democrático.

Otra modificación importante sobre la materia, es la referida a la integración de los ayuntamientos. Por reforma de 1977 se había establecido que los municipios de 300 mil o más -- habitantes se observarían el principio de representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos; la nueva reforma constitucional amplía la aplicación del principio derivado de la reforma política, a todos los municipios del país, independientemente de la población con que cuenten, conforme al último párrafo de la fracción VIII del Artículo 115, que establece esta garantía.

Aunque la aplicación generalizada de dicho principio no había sido adoptada por algunas Constituciones Estatales, como la de Tlaxcala, expedida en febrero de 1982 --lo cual -- era perfectamente válido desde el punto de vista jurídico constitucional--, se estimaba importante esta modificación, pues creemos que la democracia no puede estar condicionada a volúmenes de población, como lo establecía la reforma de 1977, mencionada.

## C. SEGUNDO GRUPO.

Esta importante reforma introducida en este artículo, a nuestro juicio, es la contenida en la fracción II del mismo, que faculta a los ayuntamientos para ejercer la facultad reglamentaria. Dice la fracción II, respetando el contenido original que le diera el Constituyente de Querétaro, que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley", y agrega la Reforma Constitucional, que "los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía, y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

La primera parte de la regulación de esta fracción II, tiene que ver con el contenido de la personalidad jurídica asignada por el Constituyente de Querétaro al Ayuntamiento, que no al municipio, pues este es la organización política de la comunidad, y aquél parte de este. Es importante recalcar, sin embargo, que en un análisis realizado a las diversas leyes orgánicas de los municipios en las distintas entidades federativas del país, encontramos que en 13 de ellas existían disposiciones en las Constituciones Locales o en las Leyes Orgánicas Municipales que vulneraban el principio de otorgamiento de personalidad

jurídica a los ayuntamientos cuando, por ejemplo, para realizar gestiones de cualquier tipo por parte de los representantes de los ayuntamientos, se exigía que dichas gestiones sean por conducto del gobierno del Estado. Pero además de lo anterior, hemos detectado diez casos en otras tantas entidades federativas, en que se señala en sus leyes municipales, que los poderes del Estado son superiores jerárquicos de los ayuntamientos o de los presidentes municipales, lo cual evidentemente restringe, si no es que vulnera o violenta, el principio constitucional de personalidad jurídica de los ayuntamientos y su consecuente atributo de autonomía y libertad. Opinamos, a este respecto, que esta disposición ni siquiera debería mencionarse en dichas constituciones.

Si bien, el nuevo artículo 115 nada establece sobre el particular, es de esperar que al modificarse la legislación municipal desaparezcan estas ataduras que limitan la autonomía y libertad municipales y que no corresponden al sentido de las reformas promovidas por el Presidente de la República. Esperamos que el legislador local, que constitucionalmente no está obligado a establecer dichas modificaciones, vea con simpatía la posibilidad de promoverlas en beneficio de la vida municipal.

Vale la pena señalar también, que en este primer párrafo de la fracción II, se contempla un concepto novedoso: el relativo al "patrimonio municipal", pues esta fracción asocia --

personalidad jurídica y patrimonio, disponiendo que los municipios manejarán éste "conforme a la Ley". Importa destacar esta innovación porque el concepto de patrimonio cubre todos los aspectos de recursos municipales y, en consecuencia, va más allá de la simple administración hacendaria que le fue atribuida al municipio por el Constituyente de 1917.

De esta manera el Poder Constituyente permanente ha sometido al imperio de la ley secundaria -que en este caso -- debe ser la Orgánica Municipal- el manejo del patrimonio respectivo que incluye, entre otros conceptos, los bienes inmuebles de dominio público y privado, los bienes muebles, los recursos materiales y los financieros de los municipios.

Por otra parte, esta fracción II sufre una importantísima adición que es producto de la personalidad jurídica -- que se les ha reconocido a los ayuntamientos y que consiste en -- la facultad de éstos "para expedir, de acuerdo con las bases --- normativas que establezcan las Legislaturas, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". Ahora bien, ¿Qué tipo de disposiciones -- administrativas o de reglamentaciones son las que pueden expedir los municipios?

En primer lugar, es de aclarar que en todos los casos se trata de facultades administrativas, pues en el marco de distribución de competencias de nuestro sistema constitucional, el ayuntamiento carece de atribuciones legislativas. La facultad reglamentaria que se le otorga es producto de su propia personalidad jurídica y se trata, en todo caso, de los reglamentos que la doctrina jurídico-administrativa han conceptuado como autónomos, -- porque no derivan su existencia de la previa expedición de una ley cuyo contenido detallen.

En este sentido y atendiendo una clasificación -- convencional, para efectos de tipo metodológico, nosotros podemos decir que, en ejercicio de esta facultad reglamentaria, los Ayuntamientos pueden expedir reglamentos de cuatro tipos.

En primer término, tendríamos los reglamentos que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento, esto es, aquellos que van a determinar la forma de integración del ayuntamiento de acuerdo con lo que establezca la Ley orgánica municipal de la entidad federativa correspondiente; la forma en que se deberán conducir las sesiones del ayuntamiento y la participación de los diversos miembros del ayuntamiento en las sesiones. Esto último, en la actualidad, resulta de suma importancia porque, conforme a lo establecido en las nuevas -- disposiciones del artículo 115 Constitucional, el principio de -- representación proporcional en la integración de los Ayuntamien-

tos es válido para todos los municipios del país, independientemente de la cantidad de habitantes con que cuenten y ello implicará que con este motivo los Ayuntamientos cuenten con representantes de partidos políticos de oposición, lo que ahora sí conllevará la necesidad de que exista un Reglamento Interior del Ayuntamiento que permita regular con precisión y con detalle la participación de cada uno de sus miembros en las sesiones, puesto que ahora, atendiendo a esta nueva situación política, ya no será a representantes de las diferentes corrientes políticas del país, representadas en los distintos partidos políticos que logran alguna posición en los municipios.

El segundo tipo de reglamentos que pueden expedir los ayuntamientos en ejercicio del párrafo segundo de esta fracción II del mismo artículo, son aquellos que establecen y regulan la organización administrativa del municipio. Mediante los reglamentos de este tipo, se puede establecer la estructura administrativa del municipio y regular con precisión y detalle --- eliminando duplicaciones y evitando zonas grises de ejercicio --- administrativas que componen la administración pública municipal, que es el órgano auxiliar del presidente municipal, las distintas reglamentaciones que el propio ayuntamiento expida, o bien los acuerdos que él mismo tome como órgano colegiado de decisión en los municipios.

En consecuencia, será necesario pensar en expedir un Reglamento Interno de la Administración, mediante el cual se establezca: qué le compete hacer al Secretario del Ayuntamiento, qué al Tesorero Municipal, qué al Director de Obras, qué al Director de Policía y Tránsito, si existe; qué al Director de Parques y Jardines, etc. Esto permitirá determinar con claridad, hacia el interior de la administración pública municipal, qué -- le compete a cada uno de ellos hacer; y hacia afuera, permitirá a la ciudadanía conocer con anterioridad y con precisión quien es la autoridad legalmente responsable de atender las demandas -- o los planteamientos de la ciudadanía frente a la autoridad municipal.

El tercer tipo de reglamentos que puede expedir -- el ayuntamiento serían aquellos que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales. Este tipo de reglamentos cobra particular importancia en este -- momento puesto que, como veremos enseguida, la nueva fracción -- III del artículo 115 Constitucional establece enunciativamente -- cuáles son los servicios públicos municipales que el ayuntamiento puede prestar. En consecuencia, es importante que pueda existir este tipo de reglamentos que expida el ayuntamiento, que permitan señalar el establecimiento y la forma de organización o de funcionamiento, por ejemplo, del servicio público de limpia o -- del servicio público de agua potable y alcantarillado; en fin, de los distintos servicios públicos que tenga a su cargo el ayunta-

miento. Para la población demandante es importante saber cuáles son las reglas de operación legal de un servicio público.

Y finalmente, el cuarto tipo de reglamentos que puede expedir el ayuntamiento se refiere a aquéllos que establezcan y regulen las actividades de los particulares que afecten el desarrollo normal de la vida comunitaria. Esto resulta sumamente importante porque existen muchas actividades desarrolladas -- por los particulares que pueden y deben ser reguladas por la autoridad municipal; de esa manera podrían expedirse reglamentos -- de cierre comercial, de uso de espacios públicos, de espectáculos, de peluquerías, etc.

La regulación de este tipo de actividades por los ayuntamientos les permitiría, inclusive, establecer instrumentos para obtener ingresos adicionales por concepto de la imposición de multas administrativas por el incumplimiento o infracción de lo establecido en dichos reglamentos, lo cual significaría un auxilio importante en materia de ingresos.

Es importante destacar que a la par de la facultad reglamentaria atribuida a los ayuntamientos, también se les faculta para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como circulares y disposiciones administrativas. Entre paréntesis, -

*el bando de policía y buen gobierno parece una vieja tradición - que nos viene de la Colonia, tratándose de reglamentos con am- - plio contenido que va de la regulación de la seguridad pública - municipal a la normatividad de conductas particulares.*

## D. TERCER GRUPO:

En esta reforma de la fracción III del nuevo artículo destacamos tres aspectos muy importantes. En primer lugar, como afirmamos en el punto anterior, se señalan por primera vez de manera enunciativa, los servicios públicos que puede prestar el ayuntamiento, ¿Por qué enunciativamente? Porque atendiendo a la heterogeneidad municipal que se manifiesta en los 2,378 municipios que componen la geografía nacional, no se puede determinar con precisión un catálogo completo de servicios públicos que puedan prestar todos los ayuntamientos, independientemente de sus condiciones geográficas, socioeconómicas o políticas. No es posible que podamos identificar a los cuatro municipios de Baja California, por ejemplo, con los 570 de Oaxaca; su situación socioeconómica, su desarrollo social, el nivel cultural de sus habitantes, sus necesidades, su situación política es totalmente diferente entre sí.

Estas circunstancias las entendió plenamente el Constituyente permanente y por ello procedió a establecer enunciativamente cuáles servicios públicos municipales podría prestar el ayuntamiento, dejando en todo caso a la legislatura local la facultad de señalar algunos otros servicios públicos que pudiera prestar el ayuntamiento. Al respecto, en el caso de municipios grandes como Monterrey, o como Guadalajara, o como ----

Tampico o, en fin, algunos otros municipios de mayor potencialidad económica, resulta obvio que pueden prestar no solamente los señalados en el artículo 115, sino algunos otros más.

Es importante insistir en que por primera vez se establece esta regulación y en todo caso los municipios, interpretando lo señalado en la primera parte de la fracción III son los que pueden decidir qué tipo de servicios públicos de los que hemos reseñado aquí, pueden prestar de manera directa, atendiendo a su capacidad económica; en consecuencia, aquellos municipios que carezcan de capacidad para prestar algunos servicios públicos podrán convenir con el Estado para que éste asuma la prestación de los mismos o para que se haga de manera coordinada.

Hablemos, por ejemplo, del servicio público de agua potable y alcantarillado, que en muchas entidades federativas del país se ha venido prestando por el Gobierno del Estado. Sobre el particular, recordemos que el 5 de noviembre de 1980, cuando se determinó la transferencia de los sistemas de agua potable y alcantarillado por parte de la antigua SAHOP hacia los estados, se concibió esta acción como un propósito de fortalecimiento del federalismo totalmente indiscutible desde el punto de vista político; pero desde el punto de vista económico y técnico seguramente sea conveniente referir que generaba algunos problemas serios, porque muchas de las redes de agua potable y alcanta-

rillado, sobre todo de ciudades antiguas, se encontraban inutilizadas y, por otra parte, en muchos casos, pesaban sobre estos sistemas deudas contraídas en dólares, como es el organismo que presta el servicio de agua potable en Monterrey y su área de influencia, en donde recientemente el Presidente de la República dispuso que el Gobierno Federal absorbiera una deuda de aproximadamente siete mil millones de pesos que dicho organismo tenía con BANOBRAS que, a su vez, recibe financiamiento en dólares por parte del Banco Interamericano de Desarrollo.

En consecuencia, la prestación de los servicios públicos municipales no puede verse bajo un mismo enfoque o bajo una misma perspectiva y hay que atender a los distintos aspectos de los municipios y a sus diversos niveles de desarrollo socioeconómico. Esa sería la primera observación importante a esta fracción.

La segunda observación importante a esta nueva fracción III del artículo 115 Constitucional, a nuestro juicio, es que establece las bases para señalar una tipología municipal. El penúltimo párrafo de la fracción mencionada, dispone que los servicios públicos que presten los ayuntamientos serán los que hemos referido con anterioridad pero, además, aquellos que las legislaturas locales determinen "según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

Lamentablemente el legislador refirió, a nuestro juicio, importantísima adición al artículo 115, a una situación específica que son los servicios públicos municipales. Creemos que hubiese sido más prudente que el Constituyente Permanente - hubiera compelido de alguna forma, en el propio texto del Artículo 115, a las legislaturas estatales, a establecer una tipología municipal en sus respectivas leyes orgánicas municipales.

Consideramos que teniendo en cuenta a los ----- 2,378 municipios que componen la geografía nacional, donde encontramos municipios rurales, municipios suburbanos, municipios urbanos, y municipios metropolitanos, circunstancia que manifiesta la heterogeneidad municipal que existe en el país; es importante que la legislación sienta las bases de esa diferenciación. Sin embargo, y a pesar de que no hubo esa disposición expresa -- del Constituyente Permanente, creo que de los términos de esta -- redacción podemos inferir bases para establecer, en el nivel estatal, los elementos fundamentales para determinar una tipología municipal sustancial para poder ver con diferente perspectiva los municipios, atendiendo a sus necesidades y a sus condiciones geográficas, económicas y políticas, pues un viejo axioma jurídico enseña que tratar igual a desiguales es profundamente injusto.

Finalmente, el tercer comentario importante que -- creemos relevante plantear respecto de esta fracción III, es que

el último párrafo de las mismas establece las bases para la coordinación intermunicipal. En efecto, ese párrafo señala que "los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan". Vuelvo a hacer aquí el mismo comentario relativo al párrafo anterior: lamentablemente el Constituyente Permanente estableció las bases de coordinación intermunicipal para el caso de los servicios públicos, pero creemos que el espíritu Constituyente fue llevar la regulación relativa a la coordinación intermunicipal no solamente en lo que concierne a la prestación de los servicios públicos, sino para, en términos generales, convenir el desarrollo municipal en todas aquellas materias de atribución municipal.

El constituyente permanente al reformar el párrafo III del Artículo 115 pensó en aquellos municipios conurbados como los de la zona metropolitana del D.F. con los de Netzahuacoyotl y Naucalpan, Estado de México; los de Monterrey, N.L. con Guadalupe y San Nicolás de los Garza; Guadalajara, Jal. con Tlaquepaque y Zapopan, en donde la íntima relación e ininterrumpida continuidad geográfica hacen obligada la coordinación intermunicipal para la prestación de servicios públicos como: transporte urbano, agua potable y alcantarillado, seguridad pública y viabilidad, entre otros.

## E. CUARTO GRUPO.

Otro grupo de importantes modificaciones al artículo 115 Constitucional es el que se refiere al establecimiento de bases para la nueva regulación hacendaria. Antiguamente este artículo establecía que los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formaría conforme a las contribuciones que les señalara la Legislatura Estatal, las cuales serían suficientes para atender las necesidades municipales. Sin embargo, una de las circunstancias fundamentales de la penuria financiera de los municipios es precisamente la ausencia de suficientes ingresos propios y de otros mecanismos efectivos de financiamiento. En la iniciativa que el Presidente de la Madrid envió al Congreso propuso y ésta paso sin mayores modificaciones una serie de garantías de carácter fiscal que son otorgadas a los municipios y que brevemente señalo en qué consisten:

En la nueva fracción IV del citado artículo establecen las nuevas disposiciones en materia Fiscal; por su contenido conviene destacar aquellas que hace referencia a la Hacienda de los municipios, la que se formará de los rendimientos de los bienes de dominio públicos y de dominio privado que le pertenezcan; los rendimientos que estos produzcan serán la primera de las fuentes de ingreso de los municipios, "de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor".

Esto último es el postulado fundamental de la --- fracción IV, que sigue la misma tónica de redacción de la original fracción II. Cabe hacer sobre su contenido dos observaciones importantes:

La primera de ellas es que la integración de la --- hacienda municipal el legislador no solo ha contemplado las contribuciones que fije la Legislatura Local, sino que incluye los rendimientos que le proporcionen sus bienes --- conforme señalamos antes --- facultando a las Legislaturas para que determinen las --- contribuciones municipales y otros ingresos que consideren prudentes.

La segunda observación consiste en que desaparece la frase original del Constituyente de Querétaro, en el sentido de que las contribuciones municipales fijadas por las Legislaturas "en todo caso serían suficientes para atender las necesidades municipales"; la omisión de esta locución quizá obedezca a que en la práctica nunca se cumplió con dicho mandato y que era preferible establecer de manera expresa en el Texto Constitucional garantías hacendarías en favor de los municipios.

Efectivamente, la propia fracción IV previene enseguida que en todo caso "los municipios percibirán tres ingresos fundamentales: todas aquellas contribuciones, incluyendo ---

tasas adicionales que establezcan los estados sobre propiedades inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, --- traslación y mejora, así como las que tengan como base el cam--- bio de valor de los inmuebles"; ello significa que en adelante - el impuesto predial, el impuesto sobre traslado de dominio y --- demás impuestos y derechos que se deriven de la propiedad inmo--- biliaria pasan a formar parte de la hacienda de los municipios.

Conviene señalar que esta parte del Artículo 115 Constitucional -conforme a lo establecido en el artículo 1o. --- transitorio del Decreto de Reforma al propio artículo 115, pu--- blicado el 3 de febrero de 1983- entró en vigor el 1o. de enero de 1985 por razones obvias, ya que el Decreto de Reformas a la - Constitución aparece en el Diario Oficial el 3 de febrero y --- nosotros tributamos por periodos fiscales de un año que se ini--- cia el 1o. de enero y concluye el 31 de diciembre, primera ra--- zón; y segunda, porque era necesario establecer el plazo de gra--- cia de un año para reordenar las estructuras fiscales de los --- estados a fin de que no fuese de manera imprevista o, digamos, - no mediata, el establecimiento de la transferencia de estos --- recursos a los municipios.

Los otros dos ingresos que siempre deberán perci--- bir los municipios consisten en las participaciones federales que la Federación cubrirá a los municipios conforme a las bases, ---

montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas y en aquéllos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Procede advertir que la nueva disposición establece que nunca las Leyes Federales podrán limitar la percepción de los ingresos propios de los municipios y que las leyes estatales no podrán establecer exención en relación con los mismos.

Finalmente, queremos referir que otra de las novedosas cuestiones que señala la fracción IV en materia hacendaria es que, a partir del presente año, los presupuestos de egresos municipales serán aprobados por los ayuntamientos "con base en sus ingresos disponibles".

Como ustedes sabe, hasta el año próximo pasado los distintos ayuntamientos del país debían formular su proyecto de presupuesto de egresos, el cual era finalmente aprobado por la Legislatura Estatal y obviamente los ingresos de los municipios eran determinados única y exclusivamente por las Legislaturas Estatales, conforme al principio de que en materia fiscal únicamente el órgano legislativo tiene la facultad para la fijación de los impuestos y derechos que son aplicables a la población. En consecuencia, de acuerdo con las nuevas regulaciones -

de la fracción IV del artículo 115, se refrenda que los ingresos sigan siendo exclusivamente señalados por la Legislatura; sin -- embargo, hay una reforma en cuanto al Presupuesto de Egresos, a partir de 1984 por la que los ayuntamientos tienen la facultad -- de elaborar y aprobar por sí mismos, sin estar sujetos a la autorización de la Legislatura sus presupuestos de egresos conforme a los ingresos disponibles. Esto es sumamente importante porque implicará un nuevo ejercicio de responsabilidad para los ayunta-- mientos del país y al propio tiempo la posibilidad de ensayar -- con libertad plena el establecimiento de prioridades en el destino del gasto público municipal.

## F.- QUINTO GRUPO.

Este importante grupo de reformas que se introduce al artículo 115 Constitucional, se refiere a las regulaciones de desarrollo urbano. Sobre el particular tenemos un antecedente - en 1975 en que se reformó - como señalamos al principio de este - capítulo - el artículo 115, para facultar a los ayuntamientos para participar en las regulaciones del desarrollo urbano municipal en el ámbito de sus competencias. Al respecto, conviene recordar que en ese año se generó una profunda discusión pública en el país con motivo de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, como consecuencia de las reformas a los artículos - 27, 73 y 115 Constitucionales. Entre otras cosas, se discutía - que los ayuntamientos no tenían facultad constitucional para regular lo correspondiente al desarrollo urbano y que el atribuirles, en el artículo 115, facultades legislativas de las que carecían por naturaleza; y esa discusión pasó afortunadamente sin mayores consecuencias y los ayuntamientos tuvieron facultades para regular el desarrollo urbano municipal.

La nueva regulación contenida en las fracciones V y VI pretende darle algunos matices de mayor autonomía municipal en esta materia y, entre otras cosas, establece que a los municipios, en los términos de las leyes estatales y federales correspondientes, se les faculta para formular, aprobar y administrar la -

zonificación y los planes de desarrollo urbano municipales. Esto es importante porque no se trata de una simple corrección --- conceptual o terminológica, sino que hay una modificación sustantiva en términos de la nueva redacción.

En efecto, anteriormente la facultad municipal consistía en expedir disposiciones administrativas en el ámbito de su competencia y para formular los planes de desarrollo urbano municipal, atribución que en muy pocos casos podían cumplir los municipios por sí mismos y casi siempre requerían del auxilio de las autoridades federales, concretamente de la antigua Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, dada su escasa capacidad técnica sobre el particular. Pero ahora no sólo se les faculta para expedir disposiciones administrativas que regulen el proceso de desarrollo urbano; esto es, reglamentos, acuerdos, circulares; sino también para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; esto es muy importante porque implicará modificaciones sustanciales en las leyes de desarrollo urbano o leyes de asentamientos humanos de las entidades federativas para adecuarlas a las nuevas disposiciones de este mandato, además de que, en las reformas que se introduzcan a las correspondientes Leyes Orgánicas Municipales, tendrá seguramente que establecerse algún capitulado correspondiente al desarrollo urbano municipal.

En los términos de la nueva fracción V, también se consignan como atribuciones municipales, su participación en -- "la creación y administración de sus reservas territoriales" y "controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcción y participar en la creación y administración de zonas de reservas", para lo cual se faculta a los Ayuntamientos para que "expidan los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios". Evidentemente que la nueva disposición contempla el desarrollo urbano como un fenómeno que requiere de una regulación integral, razón por la cual se establecen bases para normar --- acciones adyacentes como las relativas a las reservas territoriales, al desarrollo ecológico y al otorgamiento de permisos o licencias de construcción; con todo esto, el Ayuntamiento adquiere mayores márgenes de responsabilidad en la planeación del desarrollo urbano municipal.

Por su parte, la también nueva fracción VI se dedica a señalar la participación conjunta y coordinada de Federación, Estado y Municipio en el caso de zonas de conurbación que abarquen municipios de dos o más entidades federativas. Valga señalar simplemente, que cuando la zona de conurbación sólo incluya municipios de un Estado, será éste y los correspondientes Ayuntamientos quienes participen en su regulación, conforme a la ley local respectiva; lo anterior interpretando, a contrario sensu, el mandato en la Fracción VI.

## G. SEXTO GRUPO.

Por último, esta importante reforma que se introduce al artículo 115 Constitucional con afectación directa en el terreno municipal, es aquella que se refiere a la regulación del régimen laboral. Sobre el particular, resulta sumamente importante que consideremos algunos antecedentes, así sea brevemente.

El artículo 123 de la Constitución General de la República en su contenido original de 1917, estableció que la facultad de expedir leyes en materia de trabajo sería compartida entre la Federación y los Estados; a ello obedeció que en la década de los veinte haya existido algunas leyes laborales del nivel local, como la famosa Ley de Trabajo del Estado de Veracruz. Por razones de orden político se consideró oportuno en 1929 que la normatividad en materia de trabajo fuese de competencia exclusivamente federal, y que únicamente en cuanto a la ejecución de la Ley, se contemplara la competencia de tribunales federales y de tribunales estatales de manera concurrente, para resolver las controversias originadas con motivo de la aplicación de dicha Ley Federal. Las reformas constitucionales a los artículos 73 y 123 establecieron en 1929, que solo a la Federación competía regular la materia del trabajo en el país, aplicandose 1931, en consecuencia, la primera Ley Federal del Trabajo que abrogó las leyes locales de trabajo que existían en algunos estados del País.

Nunca se tocó constitucionalmente, hasta entonces, al problema de las relaciones laborales de los trabajadores municipales y de los trabajadores al servicio de los distintos poderes del Estado, generando esta situación amplias discusiones sobre el particular. No obstante lo anterior, las Legislaturas Estatales vinieron expidiendo Leyes de Servicio Civil o Estatutos Jurídicos reguladores de las relaciones laborales de los trabajadores del Estado y, en muchos casos, de los municipios.

En 1960 el presidente López Mateos plantea la incorporación del Apartado "B" al artículo 123 Constitucional, para regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los distintos Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, pero no se incluye a los trabajadores al servicio de los municipios y del Estado. Obviamente que esta nueva regulación acentuó la polémica constitucional acerca de cuál era entonces la naturaleza del servicio que los trabajadores prestaban al Estado y a los municipios; si se consideraba como relación de trabajo, entonces las leyes que existían en todas las entidades federativas del País --porque en todas existen-- eran inconstitucionales, puesto que carecían de facultades para legislar en materia de trabajo conforme a lo que señalamos en el sentido de que esta era atribución Federal desde 1929. Si se concebía como una regulación de tipo administrativo, también había disputas muy importantes porque es difícil distinguir entre la regulación estrictamente administrativa y la de tipo laboral que contempla --

cuestiones como con aquéllas que se refieren a las condiciones - generales de trabajo, a las jornadas de trabajo, a la intensidad de trabajo, a primas de antigüedad; las vacaciones, condiciones de seguridad social y de higiene y seguridad, entre otras, todas las cuales se contemplan con mayor o menor intensidad en las leyes de servicio civil que existen en los Estados.

Para despejar estas dudas fue suficiente que la - Suprema Corte de Justicia de la Nación justificara el carácter - constitucional de estas leyes reconociendo las respectivas facultades legislativas de los Estados sobre el particular, al resolver algunos Juicios de Amparo interpuestos en contra de resoluciones dictadas por Tribunales estatales de arbitraje con fundamento en dichas leyes.

Por fortuna, y para desterrar las dudas, la iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 presentado por el -- Presidente Miguel de la Madrid, contempló una novedosa fracción - IX que prevenía la regulación de esta materia. Es importante señalar que la única parte de dicha Iniciativa Presidencial, que -- fue sustancialmente modificada en el Congreso de la Unión durante el proceso legislativo de discusión y aprobación, fue precisamente la fracción IX; ninguna de las otras fracciones que aquí -- hemos referido sufrió modificaciones sustantivas; fueron modificaciones de regulación, por ejemplo, para sustituir municipio por -

ayuntamiento o a la inversa. Repetimos, la única que sufrió modificaciones fundamentales en el proceso legislativo fue la fracción IX.

El proyecto original del Presidente de la Madrid señalaba que las leyes que sobre el particular expedieran las legislaturas debían considerar lo correspondiente al servicio civil de carrera en los municipios y en los Estados, y establecer normas que garantizaran la permanencia en el empleo, así como señalar las bases que aseguran el servicio de seguridad social a los trabajadores estatales y municipales, con todo lo cual se señalaba un contenido mínimo para dichas Leyes. Sin embargo, de manera inexplicable tales consideraciones del Proyecto no fueron aprobadas y la fracción IX, finalmente aprobada por el Congreso, simplemente dispuso que las legislaturas Estatales expedieran leyes que regularan las relaciones de trabajo "Con base en lo dispuesto en el Artículo 123 Constitucional".

Las últimas modificaciones que se realizaron al Artículo 115 Constitucional, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete. En el cual queda muy claro las Reformas al numeral citado en lo que se refiere a la fracción VIII de dicho Artículo quedando a su vez derogadas las fracciones IX y X del citado artículo 115 Constitucional.

La fracción VIII del Artículo 115 Constitucional establece actualmente: que las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de -- todos los municipios. Y que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, --- se regiran por las Leyes que expidan las Legislaturas de los -- Estados, con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta --- Constitución y sus disposiciones complementarias. Con la última reforma al Artículo 115 Constitucional en la fecha antes señalada, el numeral citado, queda con solamente ocho fracciones, - al ser derogadas las fracciones IX y X de dicho Artículo, como - ya se comento anteriormente; también cabe señalar que con anterioridad la fracción VIII del Artículo 115 Constitucional, comprendía varios señalamientos, que con la reforma del día diecisiete - de marzo del año en curso, pasaron a formar parte del artículo 116 Constitucional.

La disposición Constitucional, tal y como está -- en vigor propicia la necesidad de plantear varios comentarios:

1. Se obliga a las legislaturas Locales para que expidan Leyes sobre la materia pero sin sujetarlas a un contenido mínimo, - lo cual, seguramente dará lugar a una heterogeneidad legis- - lativa sobre el particular.

2. Se establece en estas Leyes que, se expedirán conforme a las bases del artículo 123 Constitucional, lo que en cierto sentido implica el señalamiento de un mínimo de contenido en dichas leyes.

Esta falta de definición ha propiciado que se generen dudas al respecto; algunos piensan que las bases que han de tomarse en cuenta por los Estados para expedir sus leyes, deben ser las del Apartado "A" ya que el "B", según lo establece expresamente, sólo regula las relaciones laborales de los trabajadores "de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal". Nosotros pensamos que dichas bases pueden ser las de ambos Apartados, pues al no referirse la fracción VIII del Artículo 115 a ninguno de ellos, sejan abierta la posibilidad para que así sea, lo cual, además es jurídicamente procedente.

3. Todos los casos de los trabajadores municipales estarán sujetos al mismo tratamiento jurídico-laboral de los estatales, con lo cual se supera la marginación legal a que se encontraban sujetos los municipios en muchos Estados del País, pues se bien en algunos de ellos las leyes respectivas incluían a los municipios, en otro únicamente reglamentaban el trabajo de los servidores públicos estatales,

Para terminar, señalamos que el Constituyente -- Permanente, estableció en el artículo segundo transitorio del -- Decreto de Reforma al artículo 115 Constitucional, que las Legislaturas tendrían un plazo de un año para introducir las reformas y adiciones que fueran necesarias, a las Constituciones Locales y a las Leyes Orgánicas Municipales, para adecuarlas al contenido novedoso del Artículo 115 Constitucional. Desgraciadamente, el legislador pasó por alto que en algunas entidades federativas, para reformar sus respectivas Constituciones se requiere la aprobación de la Legislatura en dos distintos periodos ordinarios de sesiones o bien, en algunos casos como el de Michoacán, hasta de la aprobación concurrente de dos distintas legislaturas pudieran cumplir con las exigencias del Segundo artículo Transitorio del Decreto de Reformas al 115 Constitucional.

Creemos, sin embargo, que a estas alturas resulta intrascendente discutir esta circunstancia, porque ahora lo más importante es que hacia el interior de los gobiernos de los Estados se recoja con simpatía el esfuerzo de fortalecimiento Municipal en que está empeñado el Gobierno de la República y que, en los términos de lo dispuesto por el nuevo artículo 115 Constitucional, se promuevan acciones tendientes a lograrlo.

C A P I T U L O    V

RELACIONES POLITICAS ENTRE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

A.        UN NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL.

B.        IMPORTANCIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

## C A P I T U L O V

## A. UN NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL.

*La reforma Municipal constituye el eje central de la renovación democrática del régimen político mexicano. La Reforma Constitucional de 1983 al artículo 115 contribuye significativamente a profundizar y ampliar la democracia desde nuestra comunidad política básica; "El Municipio Libre". De esta manera se actualiza así una de las principales conquistas de la Revolución Mexicana y se cumple con uno de los más caros anhelos del Constituyente de 1917, que a pesar suyo, no logró dotar al Municipio Libre de todos los instrumentos técnicos, económicos y políticos que le aseguran su viabilidad.*

*Así, pues, si se deseaba un cambio estructural en lo social, lo político y lo económico, se tenía que partir de una reforma integral al Municipio Libre, ya que es la célula básica de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que integran nuestra República --- Federal.*

La Reforma Municipal instrumenta un proceso de cambio firme y profundo a fin de lograr una auténtica descentralización política, conforme a nuestra rica y sólida tradición -- federalista. Al fortalecer la institución política mexicana más antigua, la reforma redistribuye de una manera más racional y -- equilibrada las competencias entre los tres niveles del gobierno -- federación, estados y municipios --, entregando o devolviendo a -- estos últimos aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial del Municipio Libre que es el gobierno directo de la comunidad básica y el fundamento de nuestra democracia.

La mencionada Reforma Municipal busca mejorar la realidad a través del Derecho. La norma jurídica se utiliza así, como un instrumento fundamental para encauzar el cambio político y social, a fin de modificar y destruir los obstáculos que ha encontrado la democracia mexicana, así como de asegurar la autonomía política y económica de nuestras comunidades fundamentales.

Los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la -- democracia y, en la medida que se avance en la instrumentación -- de la Reforma Municipal, se influirán necesariamente en las otras instancias de gobierno: el estatal y el federal; a fin de lograr un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y -- social, capaz de permitir un desarrollo integral.

A nuestro juicio, uno de los aspectos políticos - más relevantes de la reforma, es el que se refiere a la adición - del párrafo I del artículo 115, en el cual se establecen los procedimientos de declaración, de desaparición y suspensión de ayuntamientos y la suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros. Creemos que seguramente será de los que más incidan en la transformación de la realidad municipal; toda vez que crea nuevos caminos para que se desarrollen las relaciones de poder entre los gobiernos estatales y municipales.

B. IMPORTANCIA DE LA REFORMA MUNICIPAL.

Para una mejor estimación de su importancia, podemos dividir la Reforma Municipal en dos categorías:

1. Como institución de defensa constitucional local; y
2. Como instrumento de fortalecimiento político de los municipios.

Con relación al primer inciso, podemos decir que si la Constitución fuera una serie de principios sin sanción --- coactiva, su valor normativo sería nulo. "Pero cualquier Constitución es ante todo una norma", ni más ni menos que la primera de las normas del ordenamiento enteto, la norma fundamental, "Lex -- Superior". [1]

La Constitución no es un conjunto de normas ideales, sino que al igual que cualquier norma jurídica, cuenta con la protección, para que en caso de que sea desobedecida, sean resarcidos sus preceptos.

[1] García de Enterría, Eduardo "La Constitución como Norma Jurídica", en Anuario de Derecho Civil. Núm 2. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos Madrid, 1979, Pág. 298-299

Entonces es posible considerar los procedimientos de suspensión colectiva e individual, declaración de desaparición y renovación contemplados en la fracción I del artículo 115, como una garantía constitucional de carácter estatal.

Los procedimientos mencionados, le permitirán a la misma Constitución Federal prevenir futuras violaciones: Los ayuntamientos y municipales se cuidarán de realizar sus funciones en el más estricto apego a la ley. Por otro lado, en caso de violación a la norma Constitucional Federal o local, se contará con los mecanismos adecuados para resolver dicha situación e integrar con rapidez y eficacia la norma violada; asimismo, coadyvarán a que las relaciones de poder entre estados y municipios se ajusten al marco establecido por la Constitución.

Respecto del segundo inciso, creemos que la Reforma Municipal, y especialmente lo referente a los procedimientos de defensa constitucional local, marcan un hito en la historia de las relaciones políticas entre los gobiernos estatales y los municipales, porque, aunque parezca paradójico, es a través de estos instrumentos que se afirma la autonomía municipal y no sólo su autonomía, sino establece una norma que prevee la estabilidad a las comunas municipales y evita actos caprichosos con los que pueda violarse la voluntad popular, expresada en forma soberana en las urnas electorales. [2]

La reforma no crea por generación espontánea estos procedimientos, ya que se encontraban regulados por las Constituciones de casi todos los Estados. [3] Lo que sí contempla la Reforma, en terminología de André Hauriou, es encuadrar dentro del orden jurídico una serie de fenómenos políticos que --- constantemente se venían observando en el sistema político mexicano. En este sentido, de no contemplar la Constitución General estos procedimientos y establecer los principios generales a que deberán ajustarse las entidades federativas, dichos fenómenos -- políticos seguirán efectuándose sin ningún tipo de control y en detrimento de la autonomía municipal, que, sin lugar a dudas, es la parte más débil en la relación política estado-municipio.

Ahora bien, desde la perspectiva política, la reforma incorpora varios elementos que la hace relevante:

a) Establecer la legislación local como órgano exclusivo para decidir sobre procedimientos;

b) Se exige un quorum calificado;

[2] Dictamen de las Comisiones Unidas en la Cámara de Diputados. "El Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Documentos Legislativos. Cámara de Diputados LIT. México. 1983. Pág. 46.

[3] Bartlett Plaz Manuel. "Comparecencia del Secretario de Gobernación". Senado de la Rep. LIT Legislatura. Méx. 1982. -- Pág. 9.

- c) Se otorga la garantía de audiencia;
- d) Se establece la necesidad de una ley que contemple los supuestos de procedencia; y
- e) Se diferencian la suspensión de ayuntamientos de la declaración de desaparición.

Así, la Reforma actual robustece la estructura política municipal, fortalece la seguridad jurídica de los ayuntamientos y, al crear un nuevo marco jurídico para el desarrollo de las relaciones políticas entre estados y municipios, apoya la autonomía municipal y, por lo mismo, da un paso político de enormes dimensiones en el camino de la democratización integral de la sociedad. De esta manera, estamos seguros que la reforma constituye un avance importante, que sin duda, será la base para que en el futuro que esperamos cercano, la sociedad civil municipal participe más decidida y en forma más activa en las decisiones que afecten la vida y estructura política de sus comunidades. De tal suerte, que la reforma permita una mayor identificación entre sociedad política y sociedad civil.

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

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

FF. En la antigüedad encontramos algunas formas semejantes al municipio moderno. En Grecia, la ciudad fue la --- asociación religiosa y política de las familias y tribus, por lo que cabe hablar de un régimen de la ciudad más que de un régimen municipal. En Roma se crea el Municipio durante el período de - expansión, cuando surge la necesidad de imponer control a los - territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de - gobierno; hasta ese momento -este tipo de organización comunitaria- presentaba una relevancia considerable y comienza a decaer, debido fundamentalmente, a que el despotismo fue la forma de --- ejercicio del poder que imperó en las municipalidades.

- En Francia, nació el Sistema de Centralización -- Político-Administrativo. Se caracteriza en que las facultades -

otorgadas a los órganos del Estado, son sumamente ágiles; por lo que la esfera de acción del municipio es notoriamente reducida, y en gran medida, principalmente, es el ejecutor del orden estatal nacional.

- En España, con la Constitución de Cádiz de 1812, resurgió la institución municipal, en un intento de revivir las tradiciones municipales de la época medieval.

III. En el México precortesiano, se tuvo una gran actividad urbana; el Calpulli es en algunos rasgos similar al -- Municipio, pero no es correcto equipararlos. La organización -- política de los pueblos prehispánicos tiene más de régimen imperial centralista que de democracia, basada en el Municipio.

- El Municipio como institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista, no antes. En la época colonial, las facultades de que disponía el Municipio eran bastante reducidas. La centralización del Municipio se hizo más rígida en la época de los Borbones. Hubo un impulso de volver a las instituciones clásicas españolas, siendo obra de la Constitución de Cádiz.

- Al consumarse la Independencia de México, los -  
municipios quedaron organizados conforme a los preceptos de la -  
Constitución de Cádiz.

Las Constituciones Centralistas y el Estatuto Pro-  
visional del Imperio, reglamentaron ampliamente al municipio.

En los principales programas de la Revolución -  
Mexicana de 1910, en conexión de los jefes políticos, realizar -  
la Independencia de los municipios, y preservarlos de los ata--  
ques y sujeciones de los gobiernos federales y locales.

IV. En nuestra opinión, de las reformas y adicio-  
nes al artículo 115 Constitucional, pueden destacarse seis aspec  
tos relevantes para el ámbito municipal:

al Con las modificaciones a la fracción I del ---  
citado artículo, se introduce el principio de seguridad jurídi-  
ca en el ejercicio de las funciones municipales, al regularse --

por primera vez, a nivel constitucional, un procedimiento para desconocer o suspender a funcionarios municipales de elección -- popular.

b) La reforma introducida en la fracción II del mismo artículo faculta a los ayuntamientos para expedir reglamentos. Esta adición la consideramos de suma importancia, pues --- cancela disposiciones de un buen número de Constituciones Locales o de Leyes Orgánicas Municipales que vulneraban la personalidad - jurídica de los Ayuntamientos.

Asimismo, en ejercicio de esta facultad, los Ayuntamientos pueden expedir reglamentos que la doctrina jurídico- -- administrativa ha conceptuado como autónomos.

c) Con la reforma a la fracción III, se señalan - por primera vez también, de manera enunciativa, los servicios públicos que puede prestar el Ayuntamiento. Es importante señalar que este carácter enunciativo obedece a la heterogeneidad municipal que se manifiesta en nuestro país.

De igual manera tiene especial relevancia el hecho de que sean los municipios quienes decidan qué tipo de servicios pueden prestar en forma directa.

Conviene destacar que esta nueva fracción, a nuestro juicio, sienta las bases para señalar una tipología municipal, atendiendo a las diversas condiciones geográficas, económicas y políticas de los municipios.

Finalmente, en esta fracción se establecen bases para la coordinación intermunicipal, aunque con la limitante de que sólo se le contempla para el caso de los servicios públicos y, en nuestra opinión, urge incorporarle aquellos aspectos que convengan al desarrollo municipal integral.

El En materia de regulación hacendaria, la nueva fracción IV implica un nuevo ejercicio de responsabilidad para los ayuntamientos, a la vez que una mayor libertad para el establecimiento de prioridades en el destino del gasto público municipal, al señalar dicha fracción, que las leyes federales no podrán limitar la percepción de ingresos propios de los municipios, y al establecer que los presupuestos de egresos municipales serán

aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

e) La nueva regulación contenida en las fracciones V y VI, en nuestra opinión, pretende dar algunos matices de mayor autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, entre otras razones, al facultar a los ayuntamientos para formular, -- aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipales. Esto lo juzgamos de suma importancia, pues sin duda implicará modificaciones sustanciales en las leyes de desarrollo urbano o leyes de asentamientos humanos de las entidades federativas para adecuarlas a las nuevas disposiciones de -- este mandato.

f) Los congresos locales legislarán respecto a -- las relaciones de trabajo entre los estados, los municipios y sus trabajadores conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la -- Constitución y sus disposiciones reglamentarias. Habrá de precisarse el apartado del artículo 123 para evitar posibles confusiones y problemas. Lo que persigue esta disposición es asegurar -- derechos laborales mínimos para alrededor de un millón de traba-- jadores.

V. La Reforma Municipal es una institución de --  
defensa constitucional de carácter local e instrumento de forta--  
lecimiento político de los municipios.

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

1. Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición, México. 1983.
2. Barttet Díaz Manuel. "Comparecencia del Secretario de Gobernación". Senado de la República. LII Legislatura. México -- 1982.
3. Batres García, Heriberto. "El Municipio y su Proyección en el proceso de Desarrollo Nacional". Pensamiento Político. - Revista de Información Mexicana. No. 10. México 1970.
4. Carpizo McGregor, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917", Quinta Edición, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1982.
5. Ber. Henri. "Prólogo a la Obra de Gustavo Galtz". Editorial U.T.E.H.A. 1960.
6. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Quinta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1984.
7. De la Cueva Mario. "Teoría del Estado". Apuntes Editados por Francisco Berlín Valenzuela. México 1961.
8. Díaz del Castillo, Bernal. "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España". Editorial Porrúa, S.A., México, 1976
9. Praga, Gabino. "Derecho Administrativo". Decimoséptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1983.

10. González Flores, Enrique. "Derecho Constitucional", Textos Universitarios, S.A. México, 1965.
11. Heller, Herman. "La Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica. México, 1977.
12. Lerdo de Tejada, Miguel. Su circular que acompaña a la Ley Sobre Desamortización, citada por Angel Miranda B. en su -- Libro "La Evolución en México". México, 1954.
13. Molet, Alberto. "Grecia".. Curso de Historia Universal. -- Editora Nacional. 1956.
14. Marquet Guerrero, Porfirio. "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1975.
15. Moreno, Manuel M. "La Organización Política y Social de Los Aztecas" Secretaría de Educación Pública. México. 1964.
16. Moya Palencia, Mario. Comparecencia del Secretario de Gobernación ante la H. Cámara de Diputados. México. 1974.
17. Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". Editorial -- Porrúa, S.A. México. 1968.
18. Pirenne, Jacques. "Historia Universal", Editorial Grolier. México. 1983.
19. Porrúa Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1975.
20. Posada, Adolfo. "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna". Editorial Madrid, España. 1936.
21. Rendón Huerta Barrera, Teresita. El Municipio. Primera --- Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1985.

22. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.
23. Acero, Felipe. "Evolución del Régimen Constitucional del - Municipio Mexicano". Organo de Información del Instituto - Político Nacional de Administradores Públicos. México. 1986.
24. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". -- Décimotercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. --- 1975.

## L E G I S L A T U R A .

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero de 1917. Ed. Trillas, S.A. de C.V. Cuarta Reimpresión, México. 1985.
2. *Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. México. Ediciones de la Comisión para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. 1960. -- [B.C.D.].
3. *Ley Orgánica Municipal*. Edición Oficial. Morelia, Mich. -- México. 1969.
4. *Déctamen de las Comisiones Unidas en las Cámaras de Diputados*. "El Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Documentos legislativos. Cámara de Diputados LII. México. 1983.