

12 of 65



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA MUNICIPALIZACION  
EN MEXICO**

**T E S I S**

PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA

QUE PRESENTA :  
GONZALO JULIAN VERA ALVARADO

MEXICO, D. F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1999



## **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.

# " LA MUNICIPALIZACION EN MEXICO "

## INDICE.

PROLOGO .....	( 4 )
INTRODUCCION .....	( 5 )

## CAPITULO I.

### EPOCA PREHISPANICA.

1.1.- FUNDACION Y EVOLUCION DEL CALPULLI .....	( 9 )
1.2.- LOS ELEMENTOS DEL CALPULLI .....	( 14 )
1.3.- LOS FUNCIONARIOS Y ATRIBUCIONES .....	( 15 )
1.4.- ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL CALPULLI .....	( 20 )

## CAPITULO II.

### EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

2.1.- INSTAURACION Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO .....	( 23 )
2.2.- EL MUNICIPIO CASTIZO .....	( 33 )
2.3.- LOS ELEMENTOS DEL MUNICIPIO CASTIZO .....	( 40 )
2.4.- LAS ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO CASTIZO .....	( 42 )
2.5.- LAS FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL .....	( 44 )
2.6.- EL INDIGENA Y SUS DOMINADORES .....	( 47 )
2.7.- EL INDIGENA FUENTE DE LA ECONOMIA COLONIAL .....	( 49 )
2.8.- EL MUNICIPIO INDIGENA EN LA COLONIA .....	( 52 )

## CAPITULO III.

### EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

- 3.1.- EL MUNICIPIO EN EL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA ... ( 64 )
- 3.2.- IMPERIO Y NACIMIENTO DEL FEDERALISMO ..... ( 73 )
- 3.3.- EN EL CENTRALISMO ..... ( 80 )
- 3.4.- EN EL FEDERALISMO ..... ( 91 )
- 3.5.- EN EL PORFIRIATO ..... ( 98 )
- 3.6.- DURANTE LA REVOLUCION MEXICANA ..... ( 102 )

## CAPITULO IV.

### EL MUNICIPIO EN EL MEXICO MODERNO.

- 4.1.- ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS -  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 ..... ( 110 )
  - 4.2.- REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DESDE SU -  
EXPEDICION A LA FECHA ..... ( 115 )
  - 4.3.- ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL VIGENTE.. ( 134 )
- CONCLUSIONES ..... ( 143 )
- BIBLIOGRAFIA ..... ( 146 )

## PROLOGO

Es bien sabido que la problemática por la que ha atravesado el Municipio en nuestro país es un fenómeno que data de muchos años, y que en la actualidad, ésta forma de organización política, económica y social ha tenido una mayor atención de parte de los diferentes sectores que integran nuestra sociedad y de todos aquellos que de una forma u otra estamos interesados en contribuir para fortalecer al Municipio, y por ende, beneficiar a los hombres del campo en estos momentos de crisis, no sólo postestativa de México, sino de todo el orbe.

Así, en el estudio que se presenta, se analiza el desarrollo histórico -- del Municipio, desde sus antecedentes más remotos, hasta las Reformas al Artículo 115 Constitucional de nuestra Carta Magna vigente.

Asimismo, se realiza un análisis somero de cada una de las Reformas que se hicieron al precepto Constitucional en estudio, desde la promulgación de nuestra Constitución en 1917 hasta las reformas de 1987. Estas reformas, como se verá más adelante, su contenido varía de acuerdo a la etapa política, económica y social que se desarrolla en nuestro país.

Por último, se analiza el desarrollo y los diferentes ordenamientos jurídicos que se promulgaron, relativas al Municipio en las diferentes etapas que le tocó vivir a México, desde la época Prehispánica, pasando por la Conquista, el Porfiriato, la Revolución, hasta la nueva versión del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

México, 1989.

## I N T R O D U C C I O N

En el devenir histórico de nuestro país, se puede observar que el campo y los campesinos, desempeñaban una muy importante participación, tanto en la vida económica y social, como política.

El presente estudio pretende explicar y analizar lo referente al Municipio en México, desde sus inicios, instauración y desarrollo, -- hasta las últimas reformas al Artículo 115 Constitucional el día 17 de marzo de 1987, publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, para realizar este trabajo, me avoco a analizar en el primer capítulo lo concerniente a la Fundación y Evolución del "CALPULLI" como antecedentes directo del Municipio Moderno, ya que en la Epoca Pre-cortesiana, esta forma de tenencia de la tierra, la tenían varias familias y se las repartían para cultivarla y explotarla. Siendo los "CAPULLI", una forma de organización económica, política y social, y las familias que poseían este tipo o forma de tenencia de la tierra, las trabajaban comunalmente.

El "CALPULLI", llegó a ser el Centro Social y la base de la sociedad en todas las agrupaciones étnicas difundidas por todo el territorio nacional. Cabe señalar que esta forma de tenencia de la tierra, tenía que tributar al Imperio Azteca, pero sin embargo, constituía una Unidad Autónoma.

Por otra parte, hago alusión a los elementos constitutivos del "CALPULLI" así como a los funcionarios que los formaban y a sus atribuciones.

Posteriormente y debido a la conquista de los españoles, los pueblos ---

prehispánicos sufrieron los embates de la dominación y los peninsulares destruyeron gran parte de la Tenochtitlán; para posteriormente Hernán Cortés instalar provisionalmente el Ayuntamiento de la Ciudad de México en Coyoacán, lo que originó la desaparición paulatina del "CALPULLI", creándose con ello, el CONSEJO DE INDIAS, que era el órgano que se encargaba de legislar y recopilar en Códigos las disposiciones relativas a las tierras comprendidas dentro de la jurisdicción del Consejo de Indias.

Podemos establecer que la organización política, económica y social en la época de la conquista sufrió un cambio radical, ya que los españoles empezaron a explotar a los habitantes de nuestro país y a las tierras mismas, para así lograr una fuente de ingresos que sólo beneficiaba a los colonizadores y a la corona española.

En cuanto al dominio político, los peninsulares lo lograron estableciendo sobre los dominados tratos inhumanos y fué así como crearon las "ENCOMIENDAS"; forma de organización con la que se repartían a los pueblos indígenas para su servicio y tributación.

También, se puede observar que la Legislación Municipal, reglamentó la vida Municipal Colonial con la promulgación de diversos cuerpos normativos, entre ellos: "las Ordenanzas de Cortés" de 1524 y 1525; "Las Disposiciones de Felipe II" en 1518 y 1620, "Las Ordenanzas Municipales de Felipe V" en 1628.

Continuando con el análisis del desarrollo del Municipio, se analiza en el segundo capítulo del presente estudio, la forma como se desarrolló el Municipio Castizo, el cual, primero tuvo autoridad, cosa que ocurría en la

Metrópolis (España).

Por lo que ya establecido el lugar de este tipo de organización, se integraba al Consejo Municipal, que se formaba de Españoles y Criollos, de ahí el nombre de "MUNICIPIO CASTIZO" y continuó con los elementos de -- que se componía este Municipio; así como sus atribuciones, para enseguida continuar con las Fuentes de Derecho Municipal en esta época.

A continuación y en forma somera, trato lo conducente a que los indígenas fueron la Fuente de la Economía en la Colonia, y para el año de 1555 con la promulgación de la "Leyes y las Buenas Costumbres de los Naturales para su Gobierno y Policía", durante el Gobierno de Carlos V, se --- empezó a tomar en cuenta por parte de los conquistadores a los indígenas y fué así como se inició una nueva forma de organización, aún muy endeble : EL MUNICIPIO INDIGENA. En esta etapa, y más tarde (en 1608) con Felipe III ordenó a cada pueblo tener a un Alcalde Indio del mismo lugar, y si la población excedía de 80 casas, se nombrarían dos Alcaldes e igual número (dos) de Regidores; pero si era aún más grande la población se nombraban dos Regidores más.

Es importante mencionar que durante la dominación española, se afirmó el caciquismo.

Después de analizar la etapa anteriormente descrita, analizo el desarrollo del Municipio durante el México Independiente; esto es, a principios del siglo XIX y en este tiempo, pueden citarse algunos intentos por empezar a regular la vida Municipal en forma independiente del yugo español; así se puede observar que Don Miguel Hidalgo y Costilla sólo dictó-



un bando en la ciudad de Guadalajara, en el año de 1810 (6 de diciembre) para apoyar la elección e instauración del Municipio. A éste le siguieron otros personajes más, como lo fueron Ignacio López Rayón quien describió "Los elementos Constitucionales".

Dos años después (1813) Morelos escribe los "Sentimientos de la Nación" que fueron el antecedente para que se promulgara la Constitución de 1814 en la ciudad de Apatzingán, Michoacán.

Posteriormente analizo el desarrollo del Municipio en el Movimiento Independiente, en donde aún se vislumbraban, estando en vigor algunas Ordenanzas que promulgaron los conquistadores, las que fueron desapareciendo paulativamente.

A continuación señalo el estudio del Imperio y Nacimiento del Federalismo y Centralismo, épocas en las cuales se empiezan a desarrollar el Municipio y las Legislaciones propiamente Mexicanas en cuanto al tema de estudio se refiere. Asimismo, trato lo relativo a las etapas del Porfiriato y la Revolución Mexicana.

Por último, realizo un estudio del Municipio en el México Moderno, tomando como base la promulgación de nuestra Carta Magna de 1917 vigente, y concretamente el Artículo 115 del cuerpo de leyes anteriormente señalado y las Reformas que se han dado hasta el año de 1987, con las cuales se pretende fortalecer la Vida Municipal en nuestro país.

## CAPITULO I

### EPOCA PREHISPANICA

1.1.-Fundación y evolución del CALPULLI. 1.2.- Los elementos del CALPULLI. 1.3.- Los Funcionarios y sus atribuciones. 1.4.- Atribuciones de los miembros del CALPULLI.

#### 1.1.- FUNDACION Y EVOLUCION DEL CALPULLI

Los antecedentes del Municipio en nuestro país los podemos encontrar en la época precortesiana en los Calpullis o barrios de los Aztecas. Los Calpullis fueron una forma de organización política, económica y social integrada por varias familias que poseían y trabajaban comunalmente la tierra.

El Calpulli era un territorio de propiedad colectiva de cierto número -- de familias que lo repartían para cultivarlo y explotar la tierra. Estos calpullis poseían una rudimentaria administración autónoma que presidía un Jefe Electo (el Calpullec) y contaba con un templo particular.

Consideramos que los calpulli fueran la célula esencial de la tribu --- Azteca, desde la peregrinación, hasta la fundación de Tenochtitlán.

Poco después de la fundación de Tenochtitlan se había establecido una - división territorial. Toda la ciudad estaba repartida en cuatro secciones en relación con el Templo Mayor :

Al Norte : Cuepopan, lugar donde se abren las flores.

Al Oriente : Teopan, el barrio de Dios.

Al Sur : Moyotlán, lugar de los mosquitos.

Al Poniente : Aztacalco, casa de las garzas.

Esta división tenía un carácter eminentemente administrativo y guberna--

mental. Era una red jerárquica superpuesta a la multiplicidad de los calpullis antiguos o nuevos de la época.

Cada una de estas secciones, tenía su templo particular y un Jefe Militar nombrado por el gobierno central "... toda la población que se organizaba alrededor de esos centros principales y secundarios; los Calpulli con su templo y su Tepochcalli (casa de los Jóvenes), especie de colegios religiosos y militares. Las cuatro secciones con su propio templo " (1)

"Así, el centro social de convivencia, célula administrativa de organización y económicamente el soporte de la sociedad, a través de la propiedad, el trabajo y la producción, lo vino a constituir una alianza de familias, todas emparentadas entre sí, con patrón cultural y diálecto comunes, que formaron en clan totémico tanto entre los aztecas y los mayas y en todas ... las agrupaciones étnicas difundidas por todo el territorio nacional y aún más allá de sus fronteras, recibiendo de los náhuas el nombre de "CALPULLI" .(2).

Los habitantes de este Municipio primitivo de carácter agrario, se consideraban descendientes de un antepasado común, divino o nâhual, y estructurados sobre las relaciones de parentesco y tierras.

Estas alianzas familiares, escogieron como órgano supremo de gobierno a un Consejo, integrado por los Jefes de familia, lógicamente ancianos, quienes a través de sus experiencias, gobernaban el CALPULLI, eligiendo a la autoridad de acuerdo con las atribuciones conferidas por ellos mismos.

Los CALPULLI, fueron autoeficientes en cuanto a producción alimenticia,-

- 1.- Melgarejo, José Luis.- "ANTIGUA HISTORIA DE MEXICO".- Ed. S.I.P.- México 1976.- P.220.
- 2.- Ochoa Campos, Moisés.- "LA REFORMA MUNICIPAL".- Ed. Porrúa.- México 1968.- p.32.

tuvieron tierras a las que llamaron CALPULLI, la cual explotaban para --satisfacer la primera necesidad humana -la comida-; pero cuando se sustentaban del CALPULLI, perdían el derecho domiciliario y con ello el beneficio de su parcela agrícola. Así observamos, que estas tierras de propiedad comunal, también denominadas Altepetlalli, y reservadas para su uso-particular de cada barrio, el cual las usufructaba a su albedrío, con --la restricción de enajenarla.

Estas tierras de propiedad comunal en un principio fueron explotadas intensivamente, pero con el tiempo, fueron creciendo con motivo de la conquista y muerte de los Jefes Militares, a quienes por su distinción en -las batallas, se les había concedido como privilegio. Sin embargo, a su muerte se incorporaban a la propiedad comunal; por ello, siendo la actividad agrícola su principal ocupación, podemos decir que nuestros antepasados vivieron bajo un régimen agrario, con sus propios mercados o Tia--quiextli, escuelas o Telpuchcali y templos o Teocalli, siendo el elemento religioso predominante en su vida.

Tenochtitlán, por sus características sociales influía de manera notable en las costumbres de sus miembros, y como en todas las ciudades, tenía -su calendario particular, su moneda propia, sus pesas y medidas. El mexicana a la mayoría de edad, adquiría la calidad de ciudadano, con el goce de sus derechos y la obligación de sus deberes; derechos de vecindad no-concedidos a los "extranjeros", siendo muy estrictos al respecto.

La evolución de la tribu había ya propiciado la especialización del trabajo y la consecuente división de las clases sociales de acuerdo a su --nivel económico, político, religioso y militar. Así, encontramos a los -sacerdotes; a los nobles o Pillis, constituyendo la aristocracia terri--

torial exenta de impuestos más no de los servicios militares. A los comerciales, a los plebeyos o macehuales, quienes engrosaban la multitud del pueblo, obligados a prestar trabajos a la ciudad, a los guerreros, - quienes tanto entre los mexicas o los mayas sólo podían emerger de la -- casta de los cocomes y que tanta prosperidad trajeron, debido a lo cual fueron frecuentemente premiados.

La esplendorosa ciudad, tenía el servicio del majestuoso mercado de Tlal<sup>l</sup>telolco, su recinto sagrado. Sus obras de defensa contra las inundaciones como el dique de Netzahuálcotl; sus obras de ornato, con jardine--ría floreada, su colegio para la nobleza o calmecác ; sus museos de fie--ras , aves y fenómenos, y sus extraordinarios palacio<sup>s</sup> como los de - - Axayâcatl, Cuauhtémoc, Moctezuma, Tezozómoc y las llamadas Casas Nuevas.

Es importante destacar el hecho de que, si bien cada CALPULLI tenía que tributar tanto al imperio Azteca como a su Tlatoani en particular, constituida una unidad autónoma desconcentrada, que podía fácilmente repro--ducirse a sí misma.

En efecto, el Estado Azteca sólo se interesaba por apropiación del pro--ducto y del trabajo indígena mediante el tributo, dejando inalterable la organización política, económica, militar y religiosa de las comunidades.

Los sacerdotes y los médicos fueron de particular importancia en el desa--rrollo del CALPULLI, pues los primeros transmitían los valores religiosos presentes en todas las actividades de los indígenas, y los segundos, de--acuerdo a una acumulación de conocimientos y a una concepción mitológica sobre las diversas propiedades curativas de los vegetales, preservan la--salud de los miembros de la comunidad. Este tipo de medicina natural rea

lizada no sólo por los médicos de aquella época, sino por todos los vecinos, es un indicador de autosuficiencia y de la organización comunitaria del CALPULLI, pero que fué aniquilada durante el período colonial, al - - igual que todas aquellas actividades y conocimientos que regulaban la vida social indígena.

## 1.2.- LOS ELEMENTOS DEL CALPULLI

Para un pueblo que arde en deseos de triunfo, le es necesario conocer su historia e instituciones, por ello, de este breve estudio, se ha obtenido los siguientes elementos que constituyeron al CALPULLI :

- a. Un territorio propio y determinado.
- b. Un pueblo, quien se manifestaba a través del Consejo de Familia (ancianos) el cual fungía como autoridad suprema y por tanto, con facultades de elegir funcionarios encargados de las tareas administrativas, legislativas y judiciales encomendadas.
- c. Un gobierno representativo de elección indirecta; autosuficiente en lo judicial, legislativo y administrativo tribunales, juzgados, impuestos, hacienda, educación, organización, producción, etc.; atendido primordialmente por funcionarios y empleados, quienes eran seleccionados por voto indirecto en su mayoría.
- d. Una personalidad jurídica reconocida por el Estado con patrimonio, con derechos y obligaciones.
- e. Una organización económicamente productiva, con gran responsabilidad del bienestar y progreso colectivo.
- f. Un dialecto común.
- g. Una religión preponderante.

### 1.3.- LOS FUNCIONARIOS Y LAS ATRIBUCIONES

El Calpulli tenía como autoridad suprema la reunión de los Jefes de Familia (ancianos), reunidos en consejos quienes por elección vitalicia pero no hereditaria, designaban a los funcionarios en quienes delegaban facultades para ejercer la autoridad.

"A. El Calpullec, Teachcauh, Chinacancallec o Pariente Mayor, miembro del Calpulli y el funcionario de mayor jerarquía, hombre promiente y honrado, sabio y hábil para defender al pueblo, elegido vitaliciamente por el Consejo del Calpulli, del cual formaba parte, para administrar las siguientes tareas :

1. El régimen agrario.
2. El trabajo de los integrantes del Calpulli.
3. El producto de sus tierras.
4. La conservación del orden.
5. La justicia y el culto a los Dioses y antepasados.

Este funcionario era integrante del Consejo Tribal quien elegía vitaliciamente, pero sin ser cargo hereditario, al Gobernador o Tlatoani y a su Jefe Militar, Hueytlatoani o Tlacatecuhtli.

B. El Tecuhtli, elegido vitaliciamente por el consejo del Calpulli en reconocimiento a sus antecedentes guerreros era por ende el jefe militar; funcionario de importante rango al igual que el Teachcauh y miembro del referido consejo encargado para desempeñar las siguientes funciones :



1. Adiestrar a los jóvenes en el Telpochcalli.
2. Comandar a las tropas.
3. Portar la sagrada insignia del linaje.

Este funcionario también era miembro del Consejo Tribal que elegía--- vitaliciamente, pero sin poder heredar el cargo al Tlatoani o Gobernador de la Tribu y al Tlacatecuhtli, Hueytlatoani, o Jefe Militar de la misma.

- C. El Tlacuilo historiador de los acontecimientos significativos, encargado de escribir jeroglíficos la historia de su origen divino; la - - apropiación y el reparto de las tierras, sus peregrinaciones, la forma, disfraz y atributos de los dioses, etc.
- D. El Tequitlato u organizador del trabajo comunal.
- E. El Gapizque o recaudador de tributo.
- F. El Tlayacanque o cuadrillero de albañiles.
- G. El sacerdote quien a través de hechizos, cuidaba la seguridad psicológica de la población.
- H. El juez, individuo originario del pueblo conquistado, responsable de impartir justicia entre los suyos.

Había otros funcionarios elegidos directamente por el pueblo del Calpulli :

- I. El Teuctli, elegido anualmente, miembro del tribunal de primera instancia de la ciudad y juez en materia civil y criminal de su respectivo distrito, quien sentado en el juzgado o Tecalli, desempeñaba sus funciones, entre ellas, la de visitar directamente el Cihuacoatl, para informarle de los asuntos y recibir órdenes.
- J. El Centectlapixque, que tenía a su cargo vigilar cierto número de familias, en principio cien y rendir de ellos un informe al juez.
- K. El Tequitlatoque, subordinado del Teuctli y notificador de las órdenes dictadas por los particulares, así como de citar a los reos.
- L. El Topil, quien desempeñaba las funciones de policía.

La satisfacción de viviendas fué algo ejemplar en este primitivo municipio indígena, ya que los vecinos del lugar ayudaban conjuntamente a la fabricación de las chozas, donde la especialización había alcanzado ciertos niveles como el uso de la plomada -todavía utilizado en las construcciones- y a este respecto, podemos citar los siguientes oficios ejecutados - por :

- M. El Tlatequi, responsable de la parte técnica de la construcción, - quien elaboraba planos, colocaba cimientos y levantaba muros y techos.
- N. El Iraquilqui encargado de elaborar la argamasa, aplicarla al muro, - pulir la superficie y blanquearla con cal.
- O. El Tlaxinqui o carpintero quien medía, cortaba y colocaba las vigas, - pilares y madera en general. " (3)

3.-Carranca y Trujillo, Raúl.- "LA ORGANIZACION SOCIAL DE LOS ANTIQUOS MEXICANOS".- Ed.- Botas.- 1966.- México, - P. 27-29.

" Resulta importante citar a otros funcionarios ya no directos del -- sino propiamente de las confederaciones, quienes tuvieron la gran relevancia :

- A. El Tlatoani, Gobernador o Emperador de la tribu, elegido vitaliciamente sin saber de su investidura hereditaria por el Consejo Tribal, que desempeñaba las funciones de Jefe de Estado, Supremo Legislador con facultad de fijar impuestos, Jefe Supremo del Ejército y Sumo Sacerdote. "
- B. El Tlacatecuhtl, Hueytlatoani o Comandante Militar de la Tribu elegido también vitaliciamente, sin ser su cargo hereditario por el Consejo Tribal y que fué por la naturaleza y la guerra de los mexicas, llegó a compartir con el Tlatoani, poder central de la tribu.
- C. Los miembros del Tlatocan, especie de Consejo de Estado el cual ofrecía una separación de las funciones públicas, dividiéndose en cuatro cámaras donde distribuían los negocios del estado y acordaban separadamente con el emperador, la de los cuatro Jefes de los grandes Calpulli en que se dividía Tenochtitlán :
  - 1. La del Ejército o Tlacochecatl.
  - 2. La del Tesorero General o Huelcalpizque, encargado de recaudar los tributos.
  - 3. La sacerdotal o Tecotechtlí, responsable de las ceremonias y ritos.
- D. El Chihualcoat, desempeñó funciones administrativas y judiciales en -

nombre del Tlatoani, en lugares importantes por su población o comarca.

- E. El Acacayahtli o Alguacil, encargado de ejecutar las sentencias de los tribunales civiles y criminales como aprisionar a los delincuentes. " (4)

4.-Carranca y Trujillo, Raúl.- " LA ORGANIZACION SOCIAL DE LOS ANTIGUOS MEXICANOS".- Ed. Bo-  
tas, 1966.- México P. 27.

#### 1.4- LAS ATRIBUCIONES DEL CALPULLI

Las atribuciones que desempeñó el primitivo Municipio Agrario indígena -- fueron las siguientes :

- "A. Elegir a sus funcionarios para desempeñar actividades administrativas y judiciales, escogiendo a jueces del origen de los pueblos donde -- iban a sentenciar.
- B. Organizar sus ejércitos.
- C. Establecer y recaudar el tributo.
- D. Cuidar la educación en las escuelas así como la construcción de las -- mismas.
- E. Establecer instrumentos de comercio como la moneda, las pesas y las -- medidas.
- F. Conservar el orden público.
- G. Fomentar el respeto religioso del pueblo a través de los sacerdotes.
- H. Reglamentar y prevear el derecho y las obligaciones de los vecinos -- del lugar, así como la igualdad entre la población.
- I. Regular la propiedad y distribuir las tierras.
- J. Organizar la producción agrícola.

- K. Vigilar las transacciones de los mercados.
- L. Organizar y dirigir los trabajos para mejoría de la ciudad que los plebeyos tenían la obligación de realizar.
- M. Escribir con jeroglíficos la historia de los acontecimientos importantes del pueblo.

Tenochtitlán, ciudad con calles y construcciones bien alineadas, fábricas familiares de cerámica y pintura de códices, costumbres procedentes de tribus del Sur, todas ellas en el Siglo XIII de nuestra era, las cuales dieron como resultado una bella ciudad hacia el año 1427 de la era vulgar, debido al empuje de la Triple Alianza del Altíplano quien desmoronó por completo el poderío Tepaneca. "(5)

La conformación de esta Confederación representada por Tenochtitlán, era parecida a la de las otras tribus que habitaron el territorio nacional antes de la llegada de los españoles, así vemos a los mayaquiche, formando sus consejos en donde discutían los asuntos comunes. Los señoríos chimalhuacanos abarcaron Colima, Tonalá, Jalisco y Aztlán; también constituyeron a una alianza guerrera o Hueytlatoanazgo a nivel federal y un cacicazgo o totoanazgo a nivel local, quien como jefe de la primera se erigia la figura del Tlatoani, que por la noche deliberaba con los ancianos consejeros y jefes militares, en donde el pueblo -los macehuales- ejercían sin temor alguno el derecho de ser escuchados; cabe destacar, la igualdad del hombre y la mujer en el contexto social de la vida del indígena, ambos con los mismos derechos y obligaciones, para ello basta recordar al gobierno de Tula con la reina Xiuhltatzin.

5.- San Antón Munón Chimalpahin, Cuauhtlehuauitzin del, Francisco.- "RELACIONES ORIGINALES DE CHALCO AMAQUE-MECAN".- Paliografiadas y traducidas del Náhuatl.- México-Buenos Aires.- F.C. 1965, 3ra. relación P. 96.- 7ma. relación P. 194.- Citado por Rosaura Hernández Op. P. 57.

" Los Calpulli se estructuraron sobre la actividad económica Autarquía -- el respecto a la autonomía interior de cada célula social, cuya base jurídica y económica se mantuvo con el trabajo individual, con las artesanías y el trabajo colectivo de la tierra comunal.

Esta organización indígena, subsistió durante la dominación española, --- cuando no contrariaba el derecho peninsular, según lo estableció la cédula dictada por Carlos V, el 6 de Agosto de 1555. " (6), sin embargo, el Derecho indígena de raíz liberal, fué de pocos conocido, por lo cual no influyó de manera preponderante como el Derecho Colonial en el México Independiente, ya que 300 años estuvo vigente en nuestro territorio, la organización de gobierno establecida en la metrópoli y apoyada por la Legislación de Castilla enviada a México.

" Para comprender el grado de desarrollo municipal en el México moderno; que más adelante analizaremos, es importante realizar un breve estudio histórico del Municipio y así poder comprender la importancia que juega -- éste en la vida económica, política y social en nuestro país. "

6.- Burgoa O. Ignacio.- "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO".- Segunda Edición.- Ed. Porrúa. S.A.- 1958.- México, P-831.

## CAPITULO II

### EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA

2.1.- Instauración y desarrollo del Municipio.- 2.2.- El Municipio castizo. 2.3.- Los elementos del Municipio Castizo. 2.4.- Las atribuciones -- del Municipio Castizo. 25.- Las fuentes del Derecho Municipal. 2.6.- El indígena y sus dominadores. 2.7.- El indígena fuente de la Economía Colonial. 2.8.- El Municipio indígena en la Colonia.

" Una vez descubiertas por España las nuevas tierras en América el 12 de Octubre de 1492, y habiendo recibido el reconocimiento del señorío de Islas y tierra firme de las Indias Occidentales por la Bula "Intercaetera"- del 3 de mayo de 1493 del Papa Alejandro VI "(7), la Corona procedió a -- colonizarlas; pero careciendo de recursos suficientes para empresa de tal embergadura, se valió de los fondos particulares a quienes estaban dis-- puestos a pagar expediciones riesgosas, a cambio de una buena porción del botín capturado en la aventura.

#### 2.1.- INSTAURACION Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO

" Las primeras tierras colonizadas fueron las islas de la Española, hoy - Cuba, centro de operaciones, de donde partieron las principales expediciones a territorio de la Nueva España, con órdenes soberanas de poblar. Fué en ese momento histórico cuando el Gobernador de Cuba, Diego Velázquez mando dos expediciones; una al mando de Francisco Hernández de Córdoba, - descubriendo Yucatán, y la segunda, comandada por Juan de Grijalba que -- llega hasta San Juan de Ulúa; es entonces cuando Diego Velázquez organiza una tercera expedición con Hernán Cortés a la cabeza - y quien desde - 1511, había sido designado alcalde de Santiago de Cuba - con instrucciones públicas de poblar, pero con órdenes secretas de rescatar oro y regresar con el botín a la isla. Por ello, el 22 de abril de 1519, "viernes -- santo" (8), habiendo decidido Cortés y algunos leales a él poblar la nue-

7.- Ochoa Campos, Moisés.- "LA REFORMA MUNICIPAL".- Segunda Edición.- Ed. Porrúa, S.A.--- 1968.- México, P. 94.

8.- Op. Cit. P-95.



va tierra fundaron el primer Ayuntamiento llamado la Villa Rica de la -- Veracruz, procediendo a elegir los funcionarios respectivos Alcaldes, -or dinarios- Alonso Hernández Puerto Carrero y Francisco de Montejo, Regido-- res; Capitán de entradas a Pedro de Alvarado: Maestre de Campo a Cristó-- bal de Olid; Alguacil Mayor a Juan de Escalante, Tesorero a Gonzalo Mejía; Contador Alonso Avila; Alferéz Acorral; Alguaciles Reales a Ochoa y Alonso Romero; escribano a Diego Godoy, y como Capitán general y Justicia Ma-- yor a Hernán Cortés, cargos vigentes hasta que su Majestad no mandase --- otras cosa, tal como las costumbres de los pueblos castellanos, quienes - solo reconocían como autoridad superior a sus soberanos. Así el Ayunta-- miento aceptó la renuncia de Cortés, para el cargo conferido por Veláz--- quez, y por otro lado aprobó la conquista, quedando las tropas como mili-- cia comunal, sujetas a la Justicia Mayor, y naciendo en América esta ins-- titución Jurídica tan importante la cual legalizó los primeros e importan-- tes acontecimientos en estas latitudes.

Internándose los españoles en territorio indígena, el primer hecho signi-- ficativo que indicaba como iba a ser su dominación fué la "cruel y seña-- lada matanza de Cholula", así como la describió Fray Bartolomé de las --- Casas : "... saliendo a recibir todos los señores de la tierra y comarca... a los cristianos en procesión y con gran acatamiento y reverencia... a los que Cortés solicitó ... cinco a seis mil indios que le llevasen las cargas... una y otra vez arribando a la ciudad todos los indios en el patio de las casas... vienen desnudos en cueros, solamente cubiertas sus -- vergüenzas... como su pobre comida, pónense todos en cunclillas como unos-- corderos muy mansos. Todos ayuntados y juntos en el patio con otras gen-- tes que revueltas estaban, pónense a las puertas del patio españoles ar--- mados que guardasen todos los demás, hechan mano a sus espadas y matan a

espadas y lanzadas a todas aquellas ovejas, que ni uno ni ninguno pudo-- escaparse..." así se realizó la finalidad de los españoles"...poner y - sembrar su terror..." (9)

Cortés prosiguió su jornada a Tenochtitlán, recibido por Moctezuma a --- quien de inmediato apresó, ordenándole contuviese a sus guerreros de combartilos, fué cuando surgió la figura del joven Cuauhtémoc, revelándose - contra los españoles y Moctezuma amotinando a los mexicas para derrotar - a los españoles y arrojarlos de la ciudad, perseguidos hasta el lugar don de Cortés lloró, en el viejo ahuehuete, nombrado por los españoles el --- árbol de la "noche triste".

Pero el Capitán general no desistió de su empresa y planeando la revancha, se alió con todas las tribus sojuzgadas y enemigas de los mexicas, - entre los que destacaron los Talxaltecas, fabricando armas, bergantines y reuniendo a 20 mil indígenas para guerrear a los mexicas; derrotando primero a sus aliados y sitiando más tarde a la ciudad durante 76 días, pero a pesar de la defensa heroica, de mujeres, niños, ancianos y guerreros, ca yó el 13 de agosto de 1521 "(10).

Destruída la mitad de la ciudad a causa de la guerra, la parte restante - fué arrasada por órdenes de Cortés para acentuar su dominio; instalando - provisionalmente el Ayuntamiento de la Ciudad de México en Coyoacán, con las ideas de libertad y autonomía local traídas de España, las que todavía no resultaban debilitadas con la derrota Comunera de Villar. De esta forma, Cortés legalizó sus aspiraciones, porque el nuevo cabildo le otorgó investidura suficiente para anular toda la injerencia externa a excepción de las provenientes en forma directa de los soberanos; consolida -

9.- De las Casas, Bartolomé.- "BREVISIMA RELACION DE LA DESTRUCCION DE LAS INDIAS".- Colección Metropolitana.- Volúmen 36.- Talleres Gráficos de la Nación, 1974.- México, P-40-41.

10.- Gurría Lacroix, Jorge.- Artículo.- "LA CAIDA DE TENOCHTITLAN".- Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V.- 1978, México.- P-977-1006.

en breve tiempo su astucia al recibir de los reyes al año siguiente en -- 1522, el nombramiento de Gobernador y Capitán General de la Nueva España. Pero las constantes acusaciones de abuso de poder y la lucha por establecer la encomienda como premio a los conquistadores por parte de Cortés, y por otro lado la negativa y luego la duda del monarca en permitirlo, propició el nombramiento de un Juez de residencia en 1525, para gobernar la Nueva España e investigar la importancia de la Encomienda, pero el nombrado poco después de llegar murió, designándose en su lugar a una Justicia Mayor para que cumpliera la misión descrita, por ello el soberano envió -- para tal efecto a una Audiencia.

" La cabeza del Gobierno en la Nueva España la constituían desde la metrópoli el Rey, quien se auxiliaba por el "consejo de las Indias", cuerpo -- colegiado que nació en 1519, como parte del "Consejo de Castilla", pero ante la abundancia de problemas indianos obtuvo su autonomía en 1524. En territorio americano el mando lo constituyó el Virrey, la Real Audiencia de México; el Alcalde Mayor; el Corregidor y el Gobernador "(11)

El Rey era el único titular de la autoridad, tanto civil como religiosa, ya que en 1500, por concesiones papales quedó como cabeza la Iglesia en las Indias, encomendándoseles la fe católica en el nuevo mundo.

El Consejo de Indias, integrado por un Presidente, bajo el cual estaban los Consejeros Fiscales, Abogados, Cosmógrafos, Cronistas y muchos más, -- siendo el órgano encargado de legislar y recopilar en códigos, las disposiciones acerca de las tierras comprendidas bajo su jurisdicción. En lo administrativo ratificaba los nombramientos de autoridades políticas y -- militares designados por el Virrey; resolvían cuestiones de la Real Ha---

11.- Lira, Andrés.- "HISTORIA DE MEXICO".- TOMO VI.- ARTICULO : "EL GOBIERNO VIRREINAL".- Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V.- 1976.- México.- P-1200-1201.

cienda otorgando licencias en áreas de la actividad económica y disponiéndose sobre otras muchas cuestiones de Gobierno. En lo judicial se constituyó como Tribunal superior de apelación a petición de parte, contra las sentencias dictadas por la Real Audiencia de México.

El Virrey en jurisdicción desde la Florida por el noroeste, hasta la capitania general en Guatemala, que limitaba con Panamá en el Sur, siendo en América la máxima autoridad política, administrativa, militar, judicial y religiosa. En lo administrativo, nombraba a las autoridades locales, gobernadores, alcaldes mayores, corregidores, etc., como militar era el Capitán General; en lo Judicial Presidente de Acuerdos de la Real Audiencia de México; y en lo religioso, como Vicepatronato de la Iglesia, siendo los eclesiásticos divididos en el fondo entre seculares y religiosos, verdaderos fiscales de las autoridades civiles, quienes enviaban al Rey y al Consejo de Indias informes y quejas sobre el comportamiento del Virrey y de la Real Audiencia.

La Real Audiencia de México, cuerpo colegiado integrado por los oidores - cuyo Presidente era el Virrey, fungía como máximo tribunal del reino quedeshacía frecuentemente por vía de apelación o queja lo ordenado por el Virrey, además de ser el órgano consejero de los asuntos difíciles del Gobierno, cuando así lo solicitaba el Virrey.

" En principio, cuando la fundó Carlos V, fueron el Presidente y cuatro oidores, pero a fines de la época colonial, era un verdadero Tribunal Colegiado técnicamente constituido por el Virrey, con un Presidente, un Regente, diez Oidores, un Alguacil Mayor, un Canciller y seis relatores, ocho Agentes Fiscales, cuatro Escribanos de Cámara, seis Porteros, más de veinte Agentes de Negocios, un colegio con más de doscientos abogados y otros escribanos. Este órgano de autoridad conocía asuntos de justicia, tanto civil como criminal; legislación, expidiendo leyes reglamentarias en forma de asuntos y administración.

Asesorando al Virrey en los asuntos difíciles consultados por él y sustituyéndolo en sus ausencias ". (12).

La economía de la Nueva España, durante la Colonia, fué objeto de la explotación vertiginosa de ambiciosas autoridades peninsulares que nada sentían por estas tierras y cuyo único móvil era encontrar una fuente de ingresos abundante y permanente haciendo dinero para regresar a disfrutar a España, por ello de toda la organización económica, casi nada quedó para beneficio de estas tierras, los españoles afirmaron el dominio político, estableciendo sobre los indios relaciones inhumanas a base de una forma de organización conocida como la Encomienda, donde los conquistadores se repartían a los pueblos indígenas para su servicio y tributación.

" Los trabajos pesados, no los sabían ejecutar sino los indios, llevados a trabajar a lugares distintos de donde vivían, reteniéndoseles más tiempo del permitido y con mala paga, lo que favoreció la desorganización de las comunidades y pueblos, originando destrucción, por causas tan variadas como : el apartamiento de los varones al servir fuera de sus comunidades; las enfermedades traídas por los europeos frente a las cuales los indios carecían de defensas naturales; la ruptura del equilibrio ecológico a causa de la introducción del ganado, nuevos cultivos, tala de bosques y aprovechamiento de aguas, etc., por todos estos motivos, la población autóctona disminuyó de 10 millones en 535 mil, otros autores calculan que la llegada de los españoles la población era de 40 millones a un millón 200 mil indígenas en 1630. " (13)

" La ruta de los descubridores y conquistadores las fueron marcando las minas: Zacatecas y Guanajuato en 1554; Mazapil en 1568; Charcas en 1573; Santa Bárbara en 1667, Durango con vastos yacimientos de tierra en 1563; -

12.- Lira, Andrés. "HISTORIA DE MEXICO". TOMO VI ARTICULO: EL GOBIERNO VIREYNAL". Salvat

de Ediciones, S.A. de C.V. 1978. México. PP-102-106.

13.- Op. Cit. PP-1264, 1287-1289.

y muchos más; y para asegurar la comunicación y el comercio, entre estos puntos y la capital, se fundaron pueblos de españoles, criollos y mestizos, como : San Miguel el Grande en 1555, Lagos en 1560, Celaya en 1563, Aguascalientes en 1575 y otros, así como varios presidios y fortificaciones. La cantidad de plata saqueada en el siglo XVI nos llevó a ocupar el primer lugar como productos de en los dominios españoles, y por ende en el mundo, razón por la cual afirmó el Barón de Humboldt, que la riqueza proveniente de la plata llevada de la Nueva España hubiera servido para construir todos los caminos de Europa, siendo la minería la principal de la riqueza mexicana ante los ojos de las autoridades. " (14).

Los pueblos indígenas tenían un régimen comunal para el aprovechamiento del suelo y además de producir sus propias sustancias, mantenían las autoridades y grupos dominantes de españoles, que los congregaban a sangre y fuego en las aldeas para someterlos a Encomienda, esclavitud y vejación.

La tierra fué vista como un medio de enriquecimiento y de adquisición de poder, así los españoles afianzaron la propiedad con títulos, cuando la corona, lo vió como una fuente adicional de ingresos para auxiliarlos en sus apuros económicos, naciendo con ello "La Hacienda".

" La agricultura se fomentó permanentemente frente al potencial ofrecido por las tierras mexicanas. Se introdujo el trigo, la caña de azúcar, la seda, la vid y el olivo; pero posteriormente, se prohibieron los últimos tres productos para proteger la industria y el comercio ibérico, ordenando en el año de 1700 la destrucción de la seda y con ello 130 mil telares

14.- Lira, Andrés. "Historia de México". Tomo VI. Artículo: "Economía y Sociedad". Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. 1978. México, PP-1292, 1299-1300.

es decir, vieron a la Nueva España como un mero mercado de consumo, donde solo nos permitieron cultivar artículos para nuestra subsistencia, incluyendo los tradicionales : como el maíz, el frijol y el chile y la explotación magueyera.

La ganadería se fomentó debido a las extensas extensiones de pastos vírgenes, se introdujo el caballar -prohibiéndose su adquisición al indígena-, para evitar su huida-, el mular, el vacuno, el porcino y el lanar; pero debido a la falta de control, éste ocasionó graves estragos a la agricultura indígena, por el cual el Virrey Mendoza mandó protegerlos; pero que en la realidad los padecimientos persistieron.

" Los indios de los pueblos preferían establecerse en las haciendas, -- donde se veían libres de los servicios y cargas de los caciques, asegurando su subsistencia con las pequeñas parcelas concebidas por el hacendado, donde sembraban una cantidad de maíz suficiente para ellos y sus familias, recibiendo además el vestido a cambio de trabajo en la hacienda, --- donde estos bienes y los préstamos adelantados del salario, se endeudaban de por vida, naciendo y muriendo por generaciones en las haciendas, los cuales no distaban mucho de los campos de concentración que tanto nos aterran. " (15)

La sociedad novohispana en la primera mitad del siglo XVIII reflejaba una lista de religiosos franciscanos, dominicos, agustinos de las Mercedes de San Hipólito, de la Compañía de Jesús y de otras órdenes religiosas, más larga que la de los Alcaldes Mayores, Corregidores y demás encargados del Gobierno Civil de Provincia y Reinos. La intervención de la Iglesia en todos los actos de la vida diaria y el Gobierno fué absoluta, incluso los

15.- Velázquez, María del Carmen. HISTORIA DE MEXICO. TOMO VII ARTICULO: EL DESPERTADOR ILUSTRADO". Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. Ob. Cit. PP-1431-1432, 1443,1453.

Borbones Españoles, obtuvieron el fortalecimiento del poder real y de su influencia gracias a ellos. Muchos pleitos hubo entre las autoridades -- civiles y eclesiásticas, porque los religiosos refugiaban a los malecho-- res en los recintos sagrados, negándose a entregarlos a los Alcaldes, -- impedidos a ingresar en estos lugares, con ello, podemos ver la gran in-- fluencia del clero en los cambios sociales y sus relaciones en todas las actividades coloniales. " (16).

La conquista armada y la dominación psicológica a través de la religión, fueron las armas más poderosas y temibles utilizadas por los españoles en la Nueva España, para ello basta recordar dos de las innumerables instituciones de sojuzgamiento establecidas en nuestro territorio: "La Encomienda y el Tribunal de la Santa Inquisición."

La legislación municipal, organizó la estructura y el funcionamiento del Municipio Colonial, con base a los siguientes cuerpos normativos : Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525; las Cédulas Reales de Carlos V de 1525 1530 y 1555; las Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias de 1563; las disposiciones de Felipe II en 1518 y 1620 la recopilación de leyes de los reinos de Indias de 1680, las Ordenanzas Municipales de Felipe V en 1628 y en las Ordenanzas de Intendentes de --- 1749, 1776 y 1778.

Los monarcas que ya entonces centralistamente ejercían el poder, robustecidos por la victoria sobre los Comuneros de Villar en 1521, ni permitieron gobiernos locales vigorosos en sus dominios, y por lo tanto, dicha -- institución en la Nueva España nunca reflejó las verdaderas ventajas de la

16. Velázquez, María del Carmen. "HISTORIA DE MEXICO" TOMO VII ARTICULO: "EL DESPERTAR ILUSTRADO". Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. Ob. Cit. PP-1431-1432, 1443, 1453.



libertad y la autonomía municipales, es más, nuestros antepasados contemplaron dos formas de gobierno local, la primera la denominaremos "Castiza", en virtud de la adecuación de dicha institución peninsular en nuestras circunstancias, y la segunda, "Indígena". ya que fué la forma de gobierno local destinada para los naturales de nuestras tierras.

Esta manifestación de organización municipal la encontramos desde los aztecas hasta la actualidad y que va a responder a las necesidades municipales de su tiempo y que viven una centralización de poder político, económico y social en las grandes urbes, por lo que resulta necesario dar un giro a la política de descentralización a través del nuevo artículo 115 de la Constitución , reformado por el Presidente Miguel de la Madrid en el año de 1983, en el cual se busca un mejor desarrollo integral de la Nación Mexicana a través del fortalecimiento municipal, por lo cual realizaré un breve estudio histórico de lo anteriormente expuesto-- hasta llegar a la fundamentación de dicho fortalecimiento municipal a través del artículo 115 Constitucional, el cual será estudiado a detalle en el apartado 4.2.

## 2.2.- EL MUNICIPIO CASTIZO

" La autoridad soberana ya no deseaba compartir el poder, por ellos los Municipios establecidos en la Nueva España, eran meras administraciones, que dependían de una manera tajante del poder central.

Al fundarse la ciudad capital de México, una vez limpia de ruinas Tenochtitlán, se trasladó el Ayuntamiento de Coyoacán, donde se había establecido provisionalmente, tratando de reunir a todos los vecinos, para luego planificar la traza de la misma, o sea su distribución; así se procedió a señalar la plaza -corazón de la vida urbana-, la iglesia, los principales edificios públicos, las calles, las manzanas y al deslindar los límites de la ciudad hasta quince leguas; quedando dividida en ocho cuarteles y a su vez en dos partes, la central para los españoles y la exterior para -- los indios. "(17)

" Los municipios coloniales, se formaron a la inversa de la Metrópoli, es decir, primero tuvieron autoridad, ya que el Rey, otorgó capitulaciones - para el descubrimiento, pacificación y población de tierras, protección - y evangelización de los naturales a través de particulares, quienes desempeñaban la autoridad de las nuevas Villas; y en seguida se formó la localidad domiciliaria, por ello, la razón de disposiciones como la dictada - por el Virrey Antonio de Mendoza en 1546, a la ciudad de Puebla, en donde los vecinos quedaban obligados a residir por un tiempo y espacio de seis años, so pena de perder lo que la ciudad les hubiera dado en tierras o en cualquier cosa " (18)

Los esfuerzos por integrar las autoridades no fueron los únicos, poblar - era una de las tareas más difíciles, y Felipe II, en sus primeras ordenan

17.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1968. México. PP.96-98, 101,104.

18.- IDEM. PP. 100-102.

zas sobre descubrimientos, población y pacificación el 13 de junio de - - 1573, prohibió bajo pena de muerte, se emprendieran descubrimientos sin - licencia del Rey, o quien hubiera delegado su autoridad. En donde po---- drian en sus respectivas jurisdicciones, dar licencia los virreyes, au---- diencias, gobernadores y justicias; eligiendo los descubridores, los si-- tios para fundar pueblos y cabeceras, dentro de ciertos cánones; así cada población debía poseer una extensión mínima de cuatro leguas; y entre una y otra, debía existir una distancia mínima de cinco leguas; la fundación debía ser sobre tierras vacantes; prefiriendo los puertos, el clima, las tierras fértiles, los abundantes pastos, agua para beber y regadío, de fá cil comunicación, con acceso a materiales de construcción y de preferen-- cia poblada de indios para utilizarlos como mano de obra a cambio de una miseria de salario, y a veces so'lo con el pretexto de evangelizarlos.

Establecido el lugar, integraba el Consejo Municipal con sus respectivos miembros, prerrogativa concedida en exclusiva a españoles y criollos, además como en los actuales principios de la administración, se fijaban objetivos a cumplir en ciertos tiempos, consecuentemente debían dentro de él tener poblada la villa con un mínimo de treinta vecinos, cada uno con su casa, diez vacas, cuatro bueyes, dos novillos, etc., o sea, se buscaba la autosuficiencia del poblado, tanto alimenticia como de medios de trabajo - que hoy dentro de la corriente socialista, llamaríamos medios de produc ción -, la presencia de un clérigo indispensable.

" La traza de la ciudad y la distribución de tierras, era con base en las siguientes prioridades : plaza, calles, templos, cabildo, propios y ejidos, de esa para la población y una cuarta parte de los restante para el fundador, quedando las otras tres divididas en solares destinados a los - vecinos. Al cumplir la capitulación de poblar, los fundadores, podrian -

formar Mayorazgos, (19) concediéndoseles la explotación de las minas de oro, plata, metales, salinas y pesquerías de perlas pagando de todo el -- quinto al Rey, además de convertirlas en hijos-hidalgos y personas nobles de linaje y solar conocido, gozando de los fueros, lujos y costumbres --- practicadas en la península por hombres de su mismo rango.

" Ahora bien, cuando no hubiera persona dispuesta a tomar capitulación pa ra fundar la villa y existiera un mínimo de diez personas interesadas en formarla, previa designación del lugar, se le concedía el derecho de elegir entre ellos a sus alcaldes ordinarios y oficiales de consejo." (20)

" Las ordenanzas de Felipe II fueron abundantes y mandaban al constituir la nueva población, el otorgamiento de tierra, a los nuevos pobladores, - si venían en caballo, por peonías; si con caballos, por caballerías; no excediendo de cinco peonías ni de tres caballerías respectivamente. La - peonía, comprendía de un solar de cincuenta pies de ancho por cien de lar go, cien fanegas de labor para trigo o cebada, diez para maíz, dos hue--- bras"(21) de tierra para huerta, ocho para arbolado, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas, cinco yeguas, cinco ovejas y veinte cabras. La caballería, tenía un solar para casa de cien pies de ancho por doscientos de largo y lo de cinco peonías. "

" Tanto en las peonías como en las caballerías, los solares y tierras de labor, se daban cerradas y deslinandas, al igual que las tierras de pasto de las caballerías; pero en las peonías, el pasto era común. De todo lo anterior concluimos que la vecindad llevaba consigo el derecho de recibir y de poseer tierras, constituyendo a la vez la obligación de mantener la vecindad y de cultivar los terrenos; ésta fué la forma como se erigió -- el Municipio, garantizando su autonomía económica a través de proporcio--

19.-Institución de Derecho Civil Española - ya abolida que perpetuaba a las familias en la propiedad de ciertos bienes de acuerdo a lo establecido al fundarse o a lo que disponía la ley.

20.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1968. PP-111-118.

21.- Medida de tierra equivalente a lo que en un día de trabajo labra una yunta de bueyes o de mulas.

narle medios suficientes para su existencia ".(22)

" Otra de las tareas urgentes a que se dedicaron los Ayuntamientos junto con sus vecindades, fué la defensa de sus poblaciones, según sus características, resguardando las costas contra exteriores, como en el caso de Veracruz, primer puerto de importancia en el Continente, con su castillo en la isla de San Juan de Ulúa y en el Puerto de Campeche, con sus murallas; pero también anteriormente, las ciudades fueron protegidas contra ataques extraños e insurrecciones indígenas, por ello, las iglesias contaron con sistemas de fortificación." (23)

" Obligándose a la población local a prestar servicios militares y poseer armas de acuerdo al número de indios de repartimiento, pasando revista cada cuatro meses ante los alcaldes y regidores de cada villa, como lo disponían las primeras cinco Ordenanzas de Cortés en 1524. Estas leyes contenían disposiciones muy importantes, y aunque hoy nos parezcan atentatorias a la libertad, en aquel entonces funcionaron, obligando a los españoles residentes en el país, a permanecer en él durante ocho años, so pena de perder lo adquirido aquí; los casados mandarían por su esposa, y los que no, lo debían de hacer en año y medio, tiempo también señalado para construir su casa en el lugar escogido por vecindad; y por cada cien indios de repartimiento, debían sembrar mil samiento de vid cada año --- hasta contemplar cinco mil; a los indios, no se les podía exigir el tributo en oro y teniendo la obligación de catequizarlos, bajo el principio de a mayor sufrimiento es ésta vida, mayor gozo en la otra, utilizando la religión monoteísta como una arma de sojuzgamiento, más que de civilización." (24)

El gobierno en las provincias y distritos de la Nueva España, estuvo a cargo de los gobernadores y los alcaldes mayores y corregidores, respecti

22.- Ochoa Campos, Moisés. " LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa. S.A. 1968. México. PP-118-119.

23.- Idem. PP.105-108.

24.- Idem. PP.109-110,112.

vamente.

" Algunas provincias tuvieron gobernadores con poderes en lo político y administrativo, semejante a los del Virrey, como las provincias de Nueva-Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y Yucatán; pero hubo ciudades como - - Tlaxcala y Veracruz, donde los gobernadores ejercieron las mismas atribuciones que los alcaldes mayores y corregidores." (25)

"Inicialmente el Ayuntamiento de la Ciudad de México, se formó con un -- alcalde ordinario y cinco ediles o regidores, luego conforme a sus necesidades se integró por un alcalde mayor, dos alcaldes ordinarios o comunes, ocho regidores, un escribano y el mayordomo; aumentando a doce los regidores en 1528, por orden de Carlos V; esto refleja que con el crecimiento de la ciudad y sus necesidades, los funcionarios también fueron aumentando proporcionalmente." (26)

" Los funcionarios de acuerdo a la importancia de cada ciudad, villa y -- lugar variaban de número; de esta forma, las ciudades se clasificaban en metropolitanas, en diocesanas o provinciales, y en sus fragáneas, las metropolitanas, contaron con un juez con título de nombre adelantado, gobernador o alcalde mayor; un corregidor o alcalde ordinario que junto con el alferés ajercían la administración de la República; y tres oficiales de hacienda; ~~doce~~ regidores, dos fieles ejecutores; dos jurados en cada -- parroquia; un procurador general; un escribano de consejo, dos públicos - y uno de las minas y registros; un pregonero mayor; un corredor de --- lonja y dos porteros. Las provinciales o diocesanas, gozaron de ocho -- regidores y los demás oficiales perpetuos. Las sufragáneas, tuvieron --- igual número de funcionarios a las anteriores, las villas y lugares con -- taron con un alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escriba

25.- Lira, Andrés. Artículos: "EL GOBIERNO VIRREYNAL". Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. 1978. México. PP-1208.

26.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A México, 1968. P.100.

no de consejo y uno público y un mayordomo. " (27)

Los cuerpos consejales que constituyeron los ayuntamientos pronto perdieron su autonomía, en virtud de la cédula dictada el 11 de octubre de 1522, por la Reina Juana, en donde dispuso el arrendamiento y renunciabilidad a favor de otro, el cargo de regidor; y más tarde, Felipe II, el 13 de junio de -- 1573, reglamentó la institución de adelantado, con subordinación inmediata al Consejo de Indias, con facultades administrativas y legislativas dentro de su jurisdicción, equivalente a gobernador. Dentro de las administrativas, ejercieron la de nombramiento de alcaldes mayores, ordinarios y corre<sup>u</sup>gidores, asignándoseles su propio sueldo; calificó las elecciones del --- alcalde ordinario y cuerpos consejales, en donde por este procedimiento se eregia autoridad: en los lugares en donde residía, si no había autoridad o todavía no se designaba, ejercía la función de alguacil mayor, cargo renunciable a favor de otro, el cual para su desempeño podía ayudarse nom---brando alguaciles auxiliares. En lo legislativo dictaba ordenanzas de ---- gobierno, las cuales entraban en vigor provisionalmente mientras en el término de dos años eran confirmadas por el Consejo de Indias.

La posibilidad de los pueblos de gobernarse libremente fue exclusivamente - teórica, a pesar de las Ordenanzas de 1525, que dispusieron la vía electoral para desempeñar los cargos locales a partir del primero de enero de cada -- año, porque la designación de los funcionarios fue vitalicia, y su control, hegemónico como en el caso de los alcaldes y regidores en donde los poblados de importancia, nombrados por el Rey o el Consejo de Indias; y porque los nombrados por elección necesitaban la ratificación del Virrey; pero --- además existieron otras formas de control, la vigilancia sobre sus acuerdos y las visitas de los oidores o enviados del Virrey, para la aprobación de - asuntos importantes.

27.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A 1968. México. PP.115,129-130.

" Los cuerpos consejales fueron el refugio de los criollos, que no podían aspirar a los cargos en el gobierno central, por estar reservado a los -- peninsulares, nombrados por el Rey y el Consejo de Indias, y ésta acti-- tud los obligó a fomentar una conciencia nacional, sintiéndose orgullosamente mexicanos. "(28)

Todo el aparato administrativo en la Nueva España, funcionó jerárquicamente en forma piramidal y teóricamente eficiente, pero en realidad hubo graves y múltiples fallas, por razón de la extensión, de los intereses particulares y de la asfixiante centralización monárquica, sujetando a los funcionarios con procedimientos de fiscalización y enjuiciamiento. Precisamente, al concluir el desempeño del cargo, los virreyes y oidores debían rendir cuentas abriéndoseles en ese momento, juicio de residencia por --- estar obligados a residir fuera de la Ciudad de México -previa fianza--."La residencia era tomada por una persona especialmente designada y por los oidores de la audiencia; se abría el período de acusación pregonada por todo el reino, para que los quejosos acudieran, y concluido éste, el juez de residencia, sentenciaba. Este juicio también era aplicable a las autoridades distritales, cuando eran suspendidos del cargo, entonces, la audiencia o virrey, se convertían en juez de residencia, pero lamentablemente la Institución no tuvo gran éxito, porque se descuidó la situación del quejoso, convertido en blanco de represalias, cuando en la mayoría de las veces el funcionario era absuelto. " (29)

- 28.- Lira, Andrés. "HISTORIA DE MEXICO", TOMO VI ARTICULO: EL GOBIERNO VIRREINAL". Salvat Mexicana, S.A. de C.V. 1978. México. PP.1210-1211.
- 29.- Díaz del Castillo, Bernal. "HISTORIA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA". Colección Sepan Cuantos. Décima Edición. Editorial Porrúa. S.A. 1974. México. P.72



### 2.3.- LOS ELEMENTOS DEL MUNICIPIO CASTIZO

- A. Un territorio propio y determinado.
- B. Una comunidad municipal, con una restringida participación en su administración.
- C. Un gobierno no representativo, antidemocrático, con cierta independencia en lo legislativo, casi autoeficiente en lo judicial y administrativo -especialmente en lo económico, atendido por funcionarios designados por el poder central y empleados de la localidad, pero sin injerencia en las decisiones.
- D. Una personalidad geográfica más que jurídica, con múltiples obligaciones y escasos derechos.
- E. Parte integrante del estado como fuente de ingresos, con escasa conciencia local y nacional.
- F. Diferente idioma entre la mayoría de la comunidad y los funcionarios.
- G. Una religión dolorosamente impuesta y sin conciencia de adquirirla; - por ello pasaron directamente al fanatismo, del que aún son víctimas.

El Municipio durante sus distintas etapas existenciales a sufrido ---- transformaciones jurídicas, legislativas y administrativas, por lo cual-- realizó un breve estudio histórico del municipio en México y finalmente-- en el capítulo cuarto, el cual se refiere al Municipio en el México moder-- no, se analizará el artículo 115 constitucional de nuestra Carta Magna,-- con el cual se pretende darle cierta autonomía al municipio, acabando -

así con el vejestorio centralismo que tanto daño nos ha ocasionado .

## 2.4.- LAS ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO CASTIZO

"Las atribuciones del municipio Castizo, las clasificaremos de acuerdo a su competencia en: Administrativas, Legislativas y Judiciales:

### Administrativas:

- A. Elegir a las autoridades, aunque con el tiempo los cargos fueran vendibles.
- B. Ejecutar la política de población elaborando el registro de vecinos - y proporcionándoles elementos para establecerse.
- C. Regular las condiciones laborales, de los que trabajan en un oficio - determinado, evitando se dedican simultáneamente a dos actividades - etc.
- D. Cuidar la moral pública.
- E. Repartir a los naturales, como utensilio de trabajo y vigilar la administración de los pueblos.
- F. Cuidar la seguridad jurídica de la población, defendiendo sus intereses a través del procurador o síndico de los escribanos, quienes elaboraban la documentación necesaria para garantizar sus derechos.
- G. Planear y ejecutar la política necesaria.
- H. Cuidar la seguridad pública, prohibiendo la portación de armas, organizando la milicia y la policía, cuidando la ciudad día y noche y las cárceles.

- I. Administrar los servicios públicos; inspección escolar, carcelaria y hospitalaria, agua potable, abastos; drenaje; etc.
- J. Planear y ejecutar la política alimentaria.
- K. Recaudar y administrar los fondos y patrimonios del municipio, provenientes de los propios, arbitrios y aranceles; fijar sueldos a funcionarios y empleados del cabildo, exigirles fianza; pagar la obra y --- servicios públicos, etc.
- L. Regular la actividad económica, reglamentando la producción, los precios, los establecimientos públicos, las pesas y medidas y proporcionar a la comunidad los elementos de producción, como terrenos, agua - potable, abrevaderos, pastos, etc.
- M. Planificar la ciudad y la localidad del municipio : plaza, calles, -- iglesia, casa y patrimonio del cabildo, mercado, cárcel, hospital, -- fuentes, de ~~casas~~ comunales y particulares, etc.
- N. Planear y ejecutar las obras públicas: plaza, calles, iglesia, casa-- de cabildo, mercados, cárceles, caminos, puentes, desagües, alumbrado, alhóndiga, bodegas, rastro, obras de ornato, etc.

**Ñ. Reforestar.**

**Legislativa:**

**A. Dictar sus ordenanzas y leyes, tendientes a resolver sus necesidades.**

**Judicial:**

**A. Administrar justicia. <sup>(30)</sup>**

30.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Ed. Porrúa, S.A. México 1966. PPF101-171.

## 2.5.- LAS FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL

El derecho municipal fue escaso y nunca se codificó para los territorios coloniales, así estos dictaron sus propias disposiciones, conocidas como Ordenanzas, revisadas por la Audiencia Real, por instrucciones de Carlos V, con el objeto de vigilar el buen gobierno de las municipalidades. Cabe mencionar respecto a estas leyes que sobre la voluntad popular, predominó la libertad de apreciación de las circunstancias regionales y locales, de los fundadores de los pueblos, en los territorios descubiertos y dominados,

Moisés Ochoa Campos, jerarquiza y clasifica las fuentes del Derecho Municipal de la siguiente forma :

1. Fuentes metropolitanas :
  - a. El Monarca.
  - b. El Real Consejo de Indias.
2. Fuentes centrales en la Colonia:
  - a. El Virrey.
  - b. Las Audiencias.
3. Fuentes centrales provinciales :
  - a. Gobernadores, alcaldes mayores o corregidores.
4. Fuentes derivadas de capitulaciones :

- a. Descubridores.
- b. Conquistadores.
- c. Adelantados.

5. Fuentes locales seculares :

- a. Los cabildos, consejos o ayuntamientos.
- b. El Cabildo Abierto.

6. Fuentes locales eclesiásticas :

- a. Las ordenes religiosas .
- b. El Principal y los regidores de los hospitales pueblos "(31)

El trato de los monarcas a las localidades americanas, fue muy diferente al de la península porque aquí no se celebró el cabildo abierto o reunión de la comunidad, para plantear y resolver sus problemas y de acuerdo a -- las prioridades por ella misma fijadas; discutir, aprobar y firmar el -- libro del pueblo -reglamento; respetar las ordenanzas, sobre disposicio-- nes sobre finca, tierras, vecindad, administración de bienes comunes, --- aprovechamiento de montes y arreglo de caminos y obras públicas : elegir-- trabajos semanarios de acuerdo a las peticiones planteadas y si resulta-- ban aprobadas, el encargado de dirigir los trabajos era el mismo peticio-- nario, quien denunciaba las faltas ante la comunidad que resolvía las --- multas por infracciones a lo acordado por el propio pueblo. Pero lamen-- tablemente esta práctica la cual fortalecía e integraba a las comunidades no permitió en la colonia, optándose por una mayor centralización y depen-- dencia de las autoridades, y consecuentemente del territorio, donde se - obligó a los cabildos de Nueva España, a sesionar con absoluta discre---

31- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1968. México. PP. 138,140.

ción. "

" En las juntas de los ayuntamientos, se prohibió la visita de los oidores como de los capitulares, cuando iban armados, a menos que su oficio - así lo requiriera, cuando se trataba algún asunto relativo a ellos o a sus deudos, debían los integrantes abandonar la sala; estas sesiones de cabildo fueron la única expresión del sistema representativo, las cuales sirvieron de voz orientadora para nuestra Independencia, ya que la mayoría de los cargos municipales estaban ocupados por criollos, descontentos por el trato discriminatorio de los peninsulares. Las sesiones de cabildo, debían celebrarse en su propio recinto, presididas por el --- Gobernador, Alcalde Mayor, Corregidor o Lugarteniente, y en su ausencia, por el Alcalde Ordinario de primer voto, asistiendo además con derecho a voto el Alférez Real, el Alguacil Mayor, los Regidores, el Fiel Ejecutor y el Escribano del Cabildo, sin derecho a él todos ellos con la obligación de guardar secreto "(32).

32 .- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1968. México. PP.141,152,166-168.

## 2.6.- EL INDIGENA Y SUS DOMINADORES

Hernán Cortés, sin recabar autorización real, procedió a encomendar a los indios a los conquistadores, con facultades de heredarlos, con una recompensa a sus servicios, pero la corona, no simpatizaba con esta institución, por la peligrosidad de arriesgar la concesión del Papa Adriano VI, de poder enviar frailes a evangelizar las tierras, porque exterminar los naturales, como sucedió en las antillas, donde se innovó esta institución, no tenía a quien evangelizar, y con ello la corona perdería un importante renglón de poder político y económico; por ello, el Rey envió a Cortés una instrucción el 26 de junio de 1523, donde le ordenaba no se encomendara a los indios, pero Cortés, obrando de acuerdo a la política de hechos consumados, argumentó el ya haberlos repartido, explicándole al Monarca, la potencial fuerza de trabajo que significaba, siendo la causa más importante por la cual los españoles poblaban el nuevo territorio, además de ser el sistema adecuado para proteger a los naturales, incorporándolos a la cultura cristiana y a la economía española; protegiéndolos de los trabajos duros de la minería, prohibidos para ellos y preservando con ellos la razón indígena, en la Nueva España. Así aprovechando la coyuntura en gran medida por la lejanía del soberano y con autoridad máxima en la Nueva España el conquistador dictó el 20 de marzo de 1524, " las Ordenanzas del Buen Gobierno ", donde legisló sobre las obligaciones de los encomendadores respecto a los naturales, como : el conservar las armas para guardar la tierra; luchar contra la idolatría, destruyendo los ídolos, entregar a los frailes, los hijos de los indios para su instrucción, pagar al clero la evangelización de los aborígenes; exigir a los naturales el pago del tributo y de la prestación de servicios personales, a cambio de una justa retribución que en la realidad ---

33.- Martínez Marín, Carlos. "HISTORIA DE MEXICO. TOMO V. ARTICULO: LA ENCOMIENDA". Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. Op. Cit. P-1115-1121.



jamās encontraron o vieron.

## 2.7.- EL INDIGENA FUENTE DE LA ECONOMIA COLONIAL

"La encomienda daba a los conquistadores una fuente de tributación y de servicios personales, asegurando el trabajo de los indios en favor de los españoles, siendo los naturales bienes de capital, de los que dispuso ampliamente para la inversión, convirtiéndose en el instrumento más eficaz para la colonización de los diversos campos de la economía: descubriendo y explotando minas, creando ganado, cultivando la tierra, y otros, motivando la diversificación de esta Institución en todas las ordenes de la vida novohispana: la economía, la política, la sociedad y la religión. Consecuentemente el monarca, dudando sobre la abolición de la Encomienda, envió para investigar la realidad, a un juez de residencia como gobernador de la Nueva España en 1525, muriendo al poco tiempo de llegar a tierra mexicana, nombrando entonces en su lugar a una justicia mayor, con las mismas facultades, resultando convencido del beneficio de la Encomienda, por los argumentos de Cortés, los intereses de los conquistadores y las opiniones reforzadas por los frailes dominicos y franciscanos - especialmente estos últimos - quienes abogaron por la perpetuidad del reparto, obligando a la corona a emitir la aceptación de la Encomienda el 27 de noviembre de 1526, dejándola a arbitrio de los religiosos. Pero la visión humanista de parte del clero, no fue la misma de quienes sólo ordenaban y vivían en la opulencia, así el Vicario General de los dominicos en estas tierras, Fray Domingo de Betanzos se oponía a la libertad de los indios, y el Obispo y Presidente de la segunda audiencia, Sebastián Ramírez de Fuenleal, aceptó cimentar la riqueza del nuevo reino, por los colonos europeos a través de los aborígenes, contando con su mano de obra y producto, y opinando que no se debía discriminarse del reparto a ningún poblador; ampliando con esto la

Encomienda a todo el territorio y siendo utilizados como herramienta de trabajo y lujo, para quienes muy pocos los contemplaron como humanos." -- (34).

Todos los acontecimientos anteriores definen a la Encomienda como "una-- Institución de beneficio otorgada a los españoles privilegiados, reser-- vándose la Corona los derechos jurisdiccionales y gubernativos, y que-- dando comprometido el encomendero a obligaciones económicas, políticas-- militares y religiosas: así éste "sistema educativo", como muchos le --- llamaron, otorga un título de "minoría de edad al indígena, recayendo -- la patria potestad, sobre encomenderos, frailes y funcionarios españoles obligándolos a vivir bajo el mismo techo y dirección moral y civil del - " protector ", resultando el modo más abominable de esclavitud en donde - el clero, también fue utilizado en buena medida, como instrumento de do-- minación y de contribución a la corona, sin olvidarnos que los misione-- ros fueron los menos sangrientos con los naturales, destacando algunos - verdaderamente humanos, pero otros, en su mayoría contagiados por los - procedimientos bárbaros, de los conquistadores los azotaban poniéndolos - en cepos; cumpliendo así su objetivo las misiones y presidios, al esta - blecerse generalmente por períodos de 10 años, tiempo necesario para --- traerse a los indios, gentiles mientras que los pobladores tomaban la -- tierra y ponían a trabajador a los naturales, supuestamente convertidos, forzándolos a pagar el tributo al encomendero y al Rey la limosna de vi-- no y aceite junto con el diezmo a los párrocos "(35).

Es indudable que la Encomienda fue el apoyo más efectivo de la corona--- para hacer suyas estas tierras siendo el trabajo de los indígenas base - del florecimiento de la Nueva España y como prueba de ello, basta recor-- dar la instrucción del Virrey Linares a su sucesor en 1716 en donde al--

34. Martínez Marín, Carlos. "HISTORIA DE MEXICO". TOMO VI. Artículo. "La Enco-- nienda". Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. PP.1115-1121,1129.

35.- *Idea*. PP.1126.

referirse a los pobres indios, a quienes su necesidad obligada a servir, les reconocía como los únicos que trabajaban de verdad y en pésimas condiciones, por añadidura. " Las labores pesadas no se sabían hacer sino con indios, a quienes se les había prohibido la adquisición de caballos, para evitar su huida y las vestimentas de españoles, como signo de inferioridad, en verdad, vivían en un mundo de vejaciones y miseria, muy distinto al de sus amos, resultando la extinción súbita de la población autóctona y obligando a las autoridades a regular su protección ". (36)

" Los naturales fueron el soporte de todas las empresas económicas; para la hacienda, los peones y productos alimenticios para sustentarlos; -- para la ganadería, peones y pastores y su alimentación, el forraje para los animales y el mantenimiento para los técnicos de los españoles; para la minería, los trabajadores, sus alimentos y en ocasiones parte de la redistribución de los técnicos, y de los materiales y de las herramientas " (37)

" Desde mediados del siglo XVII, las obligaciones de los encomenderos, -- fueron primordialmente fiscales, pagaban : al corregidor del pueblo de indios que tenían en encomienda; al cura, la limosna y el diezmo; al Rey el tributo; y todo ello era el trabajo de los naturales quienes a pesar de sus innumerables quejas, sumadas ya entonces las autoridades, no fue sino hasta principio del siglo XVIII, cuando la Encomienda empezó a desparcer " (38).

- 36.- Lira, Andrés. "HISTORIA DE MEXICO". TOMO VI. ARTICULO: "ECONOMIA Y SOCIEDAD". Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. 1978. México. PP.1293,1297.
- 37.- Martínez Marín, Carlos. "HISTORIA DE MEXICO". TOMO V. ARTICULO: "LA ENCOMIENDA". Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V.Op. Cit.P.1132.
- 38.- Velázquez, María del Carmen. "HISTORIA DE MEXICO" TOMO VII. ARTICULO "EL DESPERTAR ILUSTRADO". Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. PP.1528-1529.

## 2.8.- EL MUNICIPIO INDIGENA EN LA COLONIA.

"A partir de 1532, se introdujeron los cabildos en los pueblos indios, - para darles orden de República, estimándose lo más adecuado para su conservación y doctrina; al elegir las autoridades por y entre el grupo de los caciques y principales de sangre y linaje, a quienes se eximió del tributo y de los servicios personales, reorganizando a los pueblos por sus costumbres dentro de la vida cristiana; centros autóctonos que paulatinamente - fueron desapareciendo"<sup>(39)</sup>.

"Por real cédula el 21 de marzo de 1551, se ordenó a los aborígenes constituirse en pueblos, para proporcionarles el beneficio espiritual; en verdad se buscó la forma de evitar ataques a las poblaciones, y a la vez aumentar el número de brazos para el trabajo. La forma de establecer misiones, fue meticulosamente estudiada; primero debían edificar una iglesia con puerta y con llave, establecer a un cura, un sacristán y dos o tres cantores, para el cultivo de los sentimientos y cuando la villa llegase a los 100 indios, nombrar un fiscal para oír la doctrina".<sup>(40)</sup>

"En cuanto a su gobierno, el Rey Carlos V, dispuso el 6 de agosto de 1555, que las leyes y buenas costumbres de los naturales para su gobierno y policía se respetarán siempre y cuando no contraríaran al cristianismo;"<sup>(41)</sup> y más tarde, Felipe III, el 10 de octubre de 1608, ordenó a cada pueblo y reducción, tener un alcalde indio de cada lugar y si pasaba de 80 el número de casa nombrarían dos alcaldes y dos regidores, también indios, y cuando el pueblo era muy grande, hasta cuatro regidores, celebrándose anualmente en presencia del cura, las elecciones de dichos funcionarios".<sup>(42)</sup>

39.- Lira Andrés. "HISTORIA DE MEXICO". TOMO VII, Op. Cit. P.1287.

40- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. Mexico, 1966.

41- Esquivel Obregón, Toribio. "APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO". 1974, México. P.271.

42- IDEM. P.237.

El caciquismo, todavía imperante en nuestros días fue afirmado por la -- Corona Española, cuando resolvió conservar las leyes y costumbres de los pueblos aborígenes, al mandar:

- " a. a las audiencias, preferir como autoridades en los señoríos, a los descendientes de los primeros señores cuando no fueran mestizos.
- b. A los caciques gozar de una mayor demarcación en comparación con los alcaldes indios; reservándose a las audiencias y gobernadores la jurisdicción superior; así como encomendarles el reparto de indios a las autoridades, facultad que permitió muchos abusos
- c. Por órdenes de Carlos V y Felipe IV, los virreyes, audiencias y gobernadores debían evitar los abusos de los encomenderos, como el recibir a los hijos de los indios en tributo y permitirles el no pagar jornal por su trabajo a los macehuales, quedando a cargo del Corregidor, evitar los malos tratos, y de éste y de el alcalde, la obligación de velar por su justa redistribución. El Alcalde también tuvo dentro de sus atribuciones, castigar al indio, por falta a misa los días festivos y por embriagarse y -- cometer faltas semejantes " (43).

Encontramos que los bienes municipales en las comunidades indígenas se -- encontraban bajo el estado de propiedad comunal, es decir, sus tierras -- eran de explotación común, donde todos debían de trabajar en ellas y participar en sus utilidades, pagando de este renglón sus tributos tanto -- al Rey como al Emperador, además de prestar servicio personal como carga municipal. Las autoridades coloniales se negaron a dar solares en los -- pueblos de indios a los españoles, a los que junto con los mestizos y mulatos prohibieron su residencia, sin embargo cuando crecieron las pobla-

43 - Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1968. México. PP.149, 182-184.

ciones, se les despojaron de sus fondos legales, tierras y pertenencias.

Aunque estaba prohibido a los naturales trabajar en las minas, el asentamiento de sus pueblos o reducciones se ordenaba cerca de ellas -basta recordar el famoso camino de la Plata-, y si se resistían a trabajarlas - por un plazo de dos años, además de las vejaciones que sufrían durante - este lapso, se les enviaba, transcurrido este término, a las haciendas - correspondientes a su jurisdicción.

" La figura del Alcalde Indio, sólo sirvió de órgano decorativo para defensa de sus hermanos, aunque fue el único camino pseudo democrático y - el funcionario menos impopular junto con el cacique y el cura, quienes - encontrándose en permanentes pugnas, hacían del indio víctima de sus propias disputas, porque el obedecer a uno, generalmente desobedecían a los otros dos, haciéndose con ello acreedor a sangrientos castigo ". (44)

La disposición legal que ordenó la fundación de los pueblos indígenas,-- data de 1604. "En esta instrucción se previó la planificación de las villas con plaza, casa de cabildo, casas solares y tierras comunales, pero es triste recordar al Municipio Indígena sin mayor trascendencia que --- como instrumento de explotación ", (45) en consecuencia su raquítica influencia en la concepción de nuestro Municipio actual.

" La Real Audiencia, había dispuesto la creación de las llamadas Cajas - de Censos y Bienes de la Comunidad de Indios, donde se guardaban todos - los bienes de la comunidad, provenientes del producto del trabajo comu-- nal de los naturales, la cual estaba a cargo del Fiscal de la Audiencia-- responsable de defender los intereses de la Caja, y cuando éstos eran -- suficientes a juicio del Oidor, Fiscal y Oficiales Reales, se destinaban al mutuo con interés, previo pregón al mejor postor, quien para garanti-

44.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1966. P.185.

45.- Idem. P.186.

zar lo principal, debía tener finca con valor suficiente, quedándose en la Caja lo necesario para los gastos previstos como : tributos, gastos - religiosos " (4) mismos que significaron el desembolso más importante del Municipio Indígena- y sueldos para el Maestro de Escuela, -revelándose el interés de superación de los indígenas-. Pero debido a la ausencia de libros de contabilidad, las cajas casi siempre estuvieron vacías, y todo por lo tanto, los indígenas forzados por las necesidades y mal -- aconsejados, pagaban sus gastos con la ventas o el alquiler de sus tierras, pertenencias y hasta con sus hijos.

Es importante destacar la tutela ejercida por la autoridad central, sobre estos personajes :

- a. El Corregidor : una especie de Procurador o Recaudador, quien debía evitar los malos tratos y el pago justo a los naturales, así como - ser el intermediario para cobrar los impuestos y gastos de la comunidad, dinero destinado al Encomendero.
- b. El Cacique : miembro de linaje indio con mayor jurisdicción de proporcionar los indios a las autoridades, facultad de la cual frecuentemente abusó.
- c. El Alcalde : miembro del linaje y nombrado por elección popular, -- era quien supervisaba la justa redistribución del salario al indio- y quien lo castigaba por las faltas graves a su juicio.
- d. Los Regidores : pertenecientes al linaje y electos popularmente.
- e. El Tesorero de la Caja de Censos y Bienes de la Comunidad : era el Fiscal de la Audiencia y quien cuidaba los fondos de ésta.

46.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1968. PP.186, 203-205.



- f. El Maestro de la Escuela : empleado contratado por algunas comunidades para encargarse de la educación.

Existieron otros personajes a nivel de funcionarios, que intervinieron en el Ayuntamiento, sin pertenecer a él como son :

- g. El Oidor : mandado expresamente por la Audiencia para funciones de informar a esta Institución sobre los asuntos específicos, como a la presencia los censos, las Cajas de Censos y Bienes de la comunidad.
- h. El Oficial Real : encargado de cobrar el tributo destinado al Rey, asistir a los censos de las Cajas de Censos y Bienes de la Comunidad.
- i. El Cura : Clérigo cuya misión era evangelizar a los naturales y el responsable de recaudar a los indios a través del Corregidor, el tributo al Rey, el suyo propio y la de la limosa y el diezmo al Cura.

Esta Institución ejerció las siguientes facultades :

- a. Elegir entre la población a algunas autoridades como el Alcalde y los regidores.
- b. Repartir a los naturales.
- c. Recaudar los fondos para los gastos municipales.
- d. Cuidar de la seguridad jurídica.
- e. Cuidar de la moral pública.

f. Planificar sus aldeas.

g. Administrar justicia.

Mientras tanto los elementos del Municipio Indígena Colonial con que debía contar eran los siguientes :

a. Un territorio propio y determinado.

b. Una comunidad municipal, con una incipiente participación de su gobierno.

c. Un gobierno no representativo, antidemocrático, deficiente en lo -- judicial, legislativo y administrativo, pseudo atendido por funcionarios impuestos y por empleados escasos, sin ninguna injerencia en la administración.

d. Sin personalidad jurídica, aunque sí geográfica, con múltiples obligaciones y propiamente sin derechos.

e. Parte integrante del Estado, como fuente de brazos de trabajo y sin conciencia local ni menos nacional.

f. Un dialecto común entre la población y parte de sus autoridades.

g. Una religión preponderante."f47)

Por ello hay una reestructuración administrativa en la Nueva España y -- las consecuencias que ello implica, dentro del Sistema Organizacional.

" La victoria de Inglaterra sobre Francia en la guerra de los siete años (1756-1763), les trajo a los derrotados graves consecuencias, los fran--

47.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1968. PP-205-209.

ceses por haber iniciado la contienda perdieron Canadá y la mitad de Louisiana y los españoles la provincia de Florida.

Pero la guerra también afectó a las colonias españolas, las cuales sufrieron ataques donde arriesgaban su integridad, la Habana, llave de las Indias y Manila, emporio comercial asiático-español, fueron ocupados por la Armada Británica durante varios meses." (48).

"Aunado a estas consecuencias internacionales, el desquebrajamiento en el caso de la Nueva España se agravó debido a las rebeliones indígenas en Yucatán por Jacinto Canek en Puebla, San Miguel el Grande, en Guanajuato y San Luis Potosí, por lo donativos y las epidemias que mermaron el número de tributarios, creando un ambiente opresivo muy irritable, -- sumándose en el caso de los naturales, los malos tratos soportados por tantas generaciones." (49).

"Así Carlos III y sus ministros, se dedicaron a regenerar la Monarquía y a combatir su debilitamiento: sin analizar profundamente las consecuencias de las medidas tomadas, al introducir sustanciales reformas administrativas, para lo cual el Rey, envió a nuestras tierras al Visitador General José Gálvez, en 1767 a quien le encomendó reconocer el estado del erario, la recaudación y distribución de la renta, verificar el cumplimiento de las disposiciones, visitar los tribunales del reino y el estado del tabaco, certificar la situación financiera de los municipios y de una manera general, todo lo relativo a la hacienda y malversación de -- fondos; con toda esta responsabilidad, Gálvez inició un extenso recorrido por el reino, encontrando en las municipalidades varias irregularidades como : la insuficiencia de regidores, contraviniendo las Ordenanzas y las ausencia o deficiente contabilidad de los fondos municipales; así

48.- Velázquez, María del Carmen. Artículo "NUEVA ESPAÑA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVIII". Op. Cit. P.1502.

49.- *Idea*. P.1506.

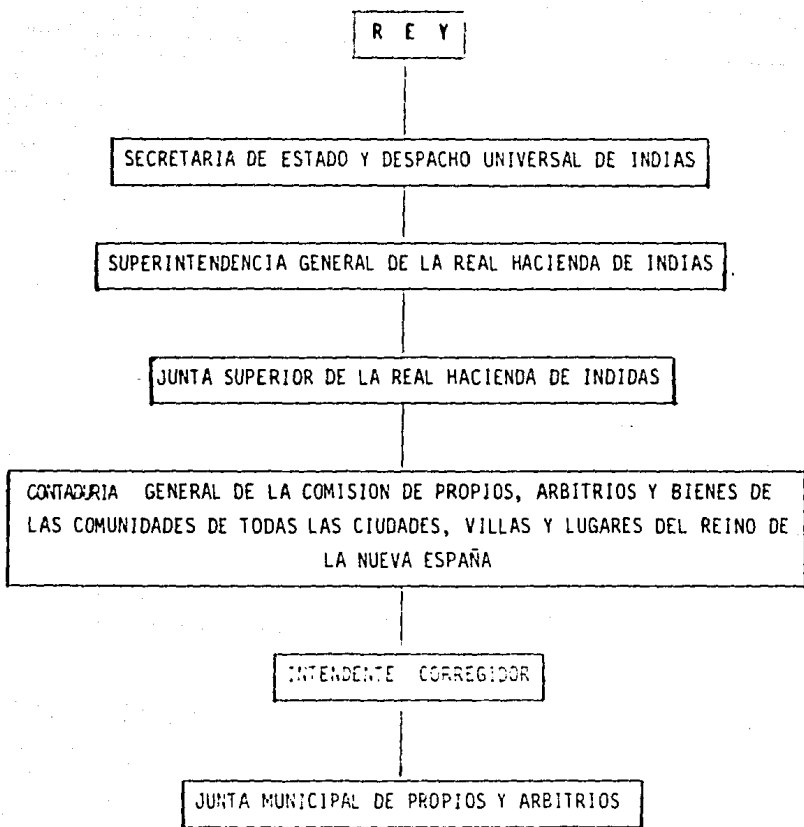
con la intención de corregir dichas anomalías, creó la "Contaduría General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de las Comunidades, -- Villas y lugares del Reino de la Nueva España", para elaborar la contabilidad de los ayuntamientos, los cuales quedaron impedidos para hacer erogaciones no autorizadas por el Contador General, quien además, por -- instrucciones del Visitador, tenía atribuciones para expedir reglamentos especiales, para la administración de los ayuntamientos. " (50)

" Esta Institución, junto con la Ordenanza del Virrey en 1771, trajo las siguientes consecuencias locales : el aumento de las responsabilidades - impuestas a los funcionarios municipales a cambio de la reducción de sus sueldos y prestaciones; el aniquilamiento de la precaria autonomía municipal y por ende, la de la inconformidad de los criollos, quienes ocupaban primordialmente la totalidad de los cargos municipales, provocando - como reacción inmediata la irresponsabilidad en la Administración Municipal.

El crecimiento de la burocracia colonial complicó el despacho de los negocios administrativo. "(51), y con el objeto de palpar tal problemática hemos elaborado el siguiente cuadro jerárquico de la Real Hacienda en -- la época de intendencias, donde los tres primeros niveles se concentraron en la península, y los restantes aquí :

50.- Velázquez, María del Carmen. Artículo: NUEVA ESPAÑA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVIII". Op. Cit. PP. 1502,1508,1569.

51.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Op. Cit. PP.194-195,197.



Debemos recordar que la centralización, además de la creación innecesaria de la burocracia, origina ineficiencia y descontento por la dificultad de permanecer en contacto con los problemas, los cuales son resueltos lentamente e inadecuadamente.

" La inconformidad en todo el reino fue general, en especial de aquellos quienes en proporción aportaban más al sistema como : los impuestos personales, constituidos por el tributo de indios y castas, el servicio de lanzas pagado por los nobles con título de Castilla, el impuesto eclesiástico el de empleados públicos y otros; los impuestos reales a la minería, al comercio, a la navegación, a las industrias y a la agricultura y confiscaciones, los bienes de la Corona como tierras, salinas y minerales, los bienes mostrencos y otros, con la modalidad de pagar todos ellos en dinero ." (52).

" El otro aspecto de la reorganización, lo constituyó la seguridad del - - reino, para lo cual los vecinos de la Nueva España renuentes a ingresar a la milicia, debieron pagar contribuciones elevadas para la formación de - un ejército, e incluso, hospedar a los milicianos en sus casas, actitud - que recrudeció la inconformidad de los colonos " (53).

La investigación del Vistador General José de Gálvez, culminó con el informe enviado al Rey, junto con el Virrey Marques de Croix y apoyado por los obispos de México y Puebla, intitulado " Informe y Plan de Intendencias para el Reino de la Nueva España ", el 15 de enero de 1768, donde -- planteaba una reestructuración total del reino. Este documento provocó - la expedición de la "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucciones de Intendentes", de 1786, donde los intendentes nombrados por el Virrey, reemplazaron a los gobernadores, los subdelegados nombrados por los intendentes a los corregidores y alcaldes mayores, pero subsistiendo el - nombramiento de los alcaldes ordinarios por elección, donde los cabildos- fueron presididos por los subdelegados, quienes llevaban las cuentas de--

52.- Velázquez, María. del Carmen. Artículo: "NUEVA ESPAÑA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVIII.". Op. Cit. PP.1532,1551.

53.- Idez. PP. 1517,1556.

propios e informaban a la Junta Superior de la Real Audiencia, del estado de la Hacienda Municipal, para lo cual se nombró a la Junta Municipal de Propios y Arbitrios, compuesta por el Alcalde Ordinario, dos Regidores y un Procurador con autoridad de manejar los fondos municipales con excepción de los poblados indígenas, donde la Real Audiencia los manejó directamente.

Por otro lado, el Intendente reglamentó los asuntos generales, la policía y la milicia, controló las funciones judiciales y aprobó las Ordenanzas para el Buen Gobierno; con todo esto, el orden municipal asentado durante el siglo XVII, con reglas peninsulares y prácticas y costumbres nacidas en la Nueva España, fué abolida por la Intendencia." (54).

El fracaso de España con las colonias, se debe : primero, su afán de saquearlas a toda costa, como una mina inagotable, y segundo, creer que el monopolio y vasallaje colonial era interminable.

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

La historia nos ayuda a resolver muchos de los problemas desconocidos por los gobernantes; si España hubiera optado por el robustecimiento de sus localidades, como cuando lo fomentó para librarse de los romanos, visigodos y musulmanes o como cuando Roma decidió fortalecer su Imperio, la --- dominación y el provecho de sus colonias se hubiera prolongado, porque

54.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1966. PP. 168-189, 196, 199-201.

las comunidades hubieran gozado de mayor libertad; por ello, no debemos solsayar el estado actual de abandono de nuestras municipalidades, so -- pretexto de un centralismo absurdo que solo enriquece a quien en turno les toda gobernar, a costa del empobrecimiento de las mismas; debemos - aprovechar, si queremos ser un pueblo independiente y autosuficiente, la lección tan sabiamente ofrecida por la historia y proceder al robuste-- cimiento del Municipio.



## CAPITULO III

### EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

3.1.- El Municipio en el Movimiento de Independencia. 3.2.- Imperio y -  
Nacimiento del Federalismo. 3.3.- En el Centralismo. 3.4.- En el Federa-  
lismo. 3.5.- En el Porfiriato. 3.6.- Durante la Revolución Mexicana.

Cansados los mexicanos, del sojuzgamiento español, buscaban a principios del siglo XIX su definitiva independencia; en donde destacamos los si---  
guientes antecedentes tanto de carácter internacional como nacional.

- " a. La expulsión de los jesuitas en 1777, quienes se convirtieron en la mayor propaganda en el exterior.
- b. El pensamiento liberal de escritores frances como Diderot, Montesquieu, Rousseau, Voltaire y otros.
- c. La independencia de Norteamérica en 1776, y su simpatía hacia nosotros donde veían la posibilidad de expandirse.
- d. La Revolución Francesa de 1789, la cual abrazó las ideas de libertad, igualdad y soberanía popular, y expidió la Ley Municipal del 14 de diciembre del mismo año, donde se concibe al Municipio como un cuarto poder y base del Estado Nacional.
- e. Las instituciones jurídico-napoleónicas de avanzadas ideas liberales.
- f. La invasión napoleónica en España, cabeza de gobierno español.

Entre los antecedentes nacionales citamos :

- g. El surgimiento de una raza compuesta mayoritariamente por mestizos y criollos, con sentimientos libertarios antagónicos a los pe

ninsulares quienes se imponían con el poder y la ignorancia frente a la razón y a la educación.

h. La centralización administrativa a causa de la innovación de las intendencias, lo cual anuló toda autonomía municipal y aumentó el descontento entre los Ayuntamientos por la designación de españoles conservadores en lugar de criollos, donde el Virrey Marqués de Croix con testó a las inquietudes de los mexicanos "...deben saber los vasallos ... que nacieron para callar y obedecer y no para discutir ni opinar en los altos asuntos del gobierno "(55).

Cuando las inquietudes que se originaron en los Municipios crecieron y es tallaron en el cabildo de la Ciudad de México, el 19 de julio de 1808, -- cuando el síndico Francisco Primo Verdad y Ramos expresó públicamente por primera vez los "Derechos de la Nación y la Soberanía del Pueblo" argumentos respaldados por el regidor Juan Francisco Azcárate y Ledezma.

" Las conspiraciones emancipadoras en las localidades aumentaban y aunque falló el segundo intento en Valladolid Michoacán, (hoy Morelia) sic., en el año siguiente no resultó igual para el de Querétaro de 1810, que culminó con el grito de Independencia en la ciudad de Dolores, Guanajuato, la madrugada del 19 de septiembre del mismo año por Don Miguel Hidalgo y Costilla.

Iniciado el Movimiento Independiente, poco tiempo hubo para legislar, así el Cura Hidalgo sólo alcanzó a dictar un bando en la ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810 " (56).

55.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1968. México. PP.196-199,206.

56.- Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO (1806-1975)". Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1975. México. PP.3-4,21.

Pero su actuación reveló un profundo respeto al Ayuntamiento a su paso -- por ésta ciudad aprobó su elección e instalación.

Una vez muerto Don Miguel Hidalgo y Costilla, el 30 de julio de 1811, tomó provisionalmente la dirección de la lucha Don Ignacio López Rayón, autor de "Elementos Constitucionales".

Durante la invasión Napoleónica, la Monarquía Española expidió una Constitución Política de carácter liberal para todos sus dominios, la cuál siguió muy de cerca el modelo francés Napoleónico. Este documento fue jurado en la Nueva España al poco tiempo de su expedición, el 30 de septiembre de 1812.

José María Morelos y Pavón, por sus espectaculares triunfos, tomó el mando del Movimiento Insurgente a finales de 1812 y más tarde el 14 de septiembre de 1813, escribió sus "Sentimientos de la Nación", que sirvieron como antecedentes para la Carta Fundamental del año siguiente. Por su carácter legalista, el prócer convocó e instaló en fecha de su escrito un Congreso Constituyente, el cual emitió dos documentos : "Acto Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional" el 6 de noviembre de 1812, y el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionada en Apatzingán, Mich, el 22 de octubre de 1814, y conocido comunmente como la "Constitución de Apatzingán de 1814". (57)

A la muerte de José María Morelos y Pavón, el 22 de diciembre de 1815, el movimiento de independencia se circunscribió únicamente a las tierras del sur dominadas por Vicente Guerrero y Pedro Ascencio. Pero el restablecimiento del régimen constitucional de España hacia el año de 1820 y el regreso a la vigencia de la Constitución Liberal de Cádiz, despertó la inquietud de los peninsulares, poderosos americanos y clero, quienes al ver afecta-

57.- Sentimientos de la Nación. Citada por Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. PP-29-31.

dos sus intereses, conspiraron para continuar con el régimen absolutista-apoyado por las Leyes de Indias, so pretexto de pacificar al país para lo cual enviaron a combatir a los rebeldes, a Don Agustín de Iturbide, quien por ambiciones personales se pasó al bando de los insurgentes y firmó el "Plan de Iguala", el 24 de febrero de 1821, ratificado por la autoridad española, personificada por Juan O'Donojú, al firmar los tratados en la ciudad de Córdoba, Ver., el 24 de agosto de 1821.

La consumación de la Independencia se formalizó el 27 de septiembre de 1821, a la entrada del Ejército Trigarante a la ciudad de México, y ratificado por el "Acta de Independencia Mexicana" el 28 de septiembre de 1821 (58)., donde se proclama la nueva Nación Soberana e Independiente y finalmente libre de la despótica dominación que por trescientos años padecimos.

Este documento, desafortunadamente nada trató con respecto a las localidades, las cuales desempeñaron su papel histórico en nuestra Independencia, tanto porque ahí se gestaron y consolidaron las inquietudes y conspiraciones libertarias, como por la valerosa lucha sostenida por muchas de ellas.

58.- Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional. Citada por Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. PP. 122-123.

### 3.1.- EL MUNICIPIO EN EL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA

Al hablar sobre el documento llamado "Bando de Hidalgo", decimos que dicho documento trató dos asuntos primordiales; el primero, la abolición de la esclavitud y consecuentemente, la libertad de las poblaciones indígenas; y segundo, la extinción de los tributos de las castas e indios por igual, por lo que desaparecieron las cajas de comunidad.

Por otro lado, Ignacio López Rayón, autor del escrito "Los Elementos Constitucionales" afirmó lo siguiente : " La soberanía dimana inmediatamente del pueblo..." (59) y con respecto a los Ayuntamientos, sólo se refirió a que los representantes al Supremo Congreso fueran nombrados por las municipalidades, tanto de las capitales, como de los pueblos de distrito, entre las personas honradas. " (60).

Es así como vamos dándonos cuenta el como se va fraguando de manera legal la Independencia por parte de los habitantes de la Nueva España; formulan la llamada Constitución de Cádiz de 1812.

"La Constitución Política de la Monarquía Española, estuvo vigente en la Nueva España en dos ocasiones, la primera, desde el 30 de septiembre de 1812 hasta el 17 de agosto de 1814; en este período su vigencia fue muy irregular, ya que la suspendió el Virrey Francisco Javier Venegas, la restableció parcialmente el Virrey Félix María Calleja, y finalmente la suspendió el Rey Fernando VII, por el restablecimiento del régimen absolutista. En este período en la materia referente a nuestro estudio, estuvieron vigentes las elecciones municipales, las de representantes a las Juntas Provisionales y las de las Cortes." (61)

El segundo período de vigencia fué de marzo de 1820, hasta la Consumación de la Independencia (27 de septiembre de 1821).

59.- Elementos Constitucionales de Rayón. Artículo 5º Citado por Felipe Iena Ramirez. Ob. Cit. P.25.

60.- Ibid. Artículo 23. P.26.

61.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. 1968, México. P-226.

Esta Constitución reivindicó en forma parcial al Ayuntamiento. Basta contemplar su título sexto en sus capítulos primero y segundo. en donde se ordena el establecimiento del Ayuntamiento en los pueblos que lleguen a mil habitantes, compuesto por el Alcalde o Alcaldes, Regidores y Procurador Síndico o Procuradores -todos ellos proporcionales al número de habitantes-. y presidido por el Cuerpo Consejal por el Jefe Político.

Este ordenamiento legal abolió la figura del Virrey y estableció principios democráticos importantes como : la selección de todos los empleados municipales; su obligación a desempeñar dichos cargos a excepción de --- causa legal; el principio de no reelección de funcionarios locales, al -- menos que al transcurrir dos años lo permitiera el pueblo, el cumplimiento de calidades importantes para ser funcionario, como el de ser ciudadano, en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y con cinco -- de residencia mínima en la municipalidad. Las leyes determinarían las -- demás calidades que han de tener estos empleados.

Los funcionarios Municipales fueron :

1. El Jefe Político, nombrado por el Monarca para gobernar en su nombre la provincia y además de ser el Presidente de la Diputación Provincial y del Cabildo. Era propiamente un intermediario entre el Rey y los Consejales Municipales, con autoridad para : calificar las elecciones de los Ayuntamientos, satisfacer a su provincia de bagajes y - bastimientos, promulgar y publicar las leyes; llevar las estadísticas del Registro Civil, y en general, todas las funciones administrativas inherentes. Resulta interesante observar que se les apartó de toda - injerencia de carácter judicial con creación de los Tribunales. Su - residencia se ubicó en la Capital Provincial.

2. La Diputación Provincial: con residencia en la Capital de cada una de las seis provincias en las cuales se dividió la Nueva España, compartió las preocupaciones de su territorio junto con el Jefe Político, -específicamente la inspección de cuentas de los caudales públicos recaudados e invertidos en los Municipios; la recepción de proyectos, disposiciones o modificaciones a las Leyes Municipales elaboradas por los Ayuntamientos, y los cuales se remitían a las Cortes para su aprobación. Este cuerpo estaba integrado por : un presidente, cuya calidad recaía en el Jefe Político, un intendente y siete individuos elegidos por electores, quienes a su vez eran seleccionados por la comunidad.
3. El Alcalde o Alcaldes: porque en proporción a la población, podían -- ser hasta dos, eran nombrados como antes de la Constitución por elección popular cada diciembre, para desempeñar a partir de enero del -- siguiente año, las raquíticas funciones administrativas distinguiéndose cuando eran dos al primer nombrado, quien presidía el Consejo Municipal en las ausencias del Jefe Político. En lo judicial, se convirtió en el Juez Conciliador y el Juez Auxiliar del Juez de Partido-- a quien suplía en sus ausencias.
4. Los Regidores, quienes eran nombrados por elección en número de acuerdo al vecindario, eran auxiliares en las funciones administrativas Municipales; las cuales se removían por mitad de año, en el primero el-- numero mayor y con el segundo, el menor.
5. El Procurador Síndico -o procuradores síndicos-, ya que era en proporción a la población y podía ser hasta dos, conservando sus funciones-- y también la forma de nombramientos anteriores a la Constitución, la-- cual era por elección popular anual, pero cuando eran dos, se renova-

ba el primer año al más antiguo.

6. El Secretario; era electo directamente por el Consejo Municipal, conservando como empleado de confianza, las mismas funciones anteriores a dicho documento Constitucional, pero ahora con sueldo proveniente de los fondos del común.

Primordialmente, así fue el comportamiento de los Funcionarios Públicos Municipales, en la reivindicación de los funcionarios en la Constitución Gatidana.

En lo concerniente a las atribuciones que gozaron los Ayuntamientos, en la Constitución de Cádiz, podemos encontrar las siguientes :

- a. Administrar los caudales públicos provenientes de los propios arbitrios, pero para el establecimiento último, se requería la aprobación de las Cortes y cobrar las multas originadas por las infracciones al orden público.
- b. Elaborar los proyectos de las Ordenanzas Municipales del pueblo, para presentarlos para su aprobación a las Cortes, por conducto de la Diputación Provincial.
- c. Promover la Agricultura, la Industria y el Comercio, de acuerdo a las circunstancias particulares de cada localidad.
- d. Proporcionar la seguridad física de las personas y bienes.
- e. Vigilar la calidad de los combustibles, el agua potable, etc.
- f. Vigilar el cumplimiento de la Constitución y las disposiciones legales e imponer penas por contravenir el Reglamento de Policía y el Buen Gobierno.



- g. Recaudar y repartir las contribuciones, remitiéndolo a los excedentes de la Tesorería.
- h. Elaborar la estadística y los censos de nacimiento y matrimonio de la población, etc.

En materia judicial, de acuerdo al principio de poderes, se crearon los partidos judiciales a la cabeza de los jueces de primera instancia, con lo que quedó excluido de esta materia todo funcionario administrativo y legislativo, con excepción del Alcalde Ordinario cuando en ausencia del Juez de Primera instancia lo suplía, y del Virrey dentro de la jurisdicción militar, todos los demás juzgados, desaparecieron a excepción de --- hacienda, minería y en especial para asuntos eclesiásticos."(62)

Finalmente en lo concerniente a la Constitución de Apatzingán de 1814, -- el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba diré lo siguiente :

La Constitución de Apatzingán tiene la función primordial de dar un ordenamiento y la conservación de los Ayuntamientos y empleados en los pueblos, villas y ciudades, en tanto no se emitieran nuevos decretos, o en su defecto otro sistema de gobierno; sin embargo, debido al inestable dominio de los insurgentes, dicho documento prácticamente no tuvo vigencia.

Con lo que respecta al Plan de Iguala y al Tratado de Córdoba diré primero que en materia municipal conservó el Estado de cosas existentes hasta su celebración o cuando el punto décimo quinto ratificaron a los empleados públicos que no se opusieran al presente documento.

Mientras que la ratificación del Plan de Iguala por la Autoridad Española a la firma de los Tratados de Córdoba, dejó a los Municipios en manos de la Organización Colonial.

62.- Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. *Passim*. Et. Artículos 309º al 326º. Citado por Felipe Iena Ramírez. *Op. Cit.* PP-59-104.

### 3.2.- IMPERIO Y NACIMIENTO DEL FEDERALISMO

" Al concluir el Movimiento de Independencia, se organizó un nuevo régimen de gobierno; el Monárquico Constitucional de conformidad con el Plan de Iguala, firmado el 24 de febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba, del 24 de agosto del mismo año, el país fué Nombrado por una Monarquía que tenía en su base un Sistema Constitucional; se instaló el Primer Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822, encargado del ejercicio del propio poder Legislativo "(63), mientras el Congreso Constituyente debatía sobre la mejor forma de gobierno para el país, Agustín de Iturbide se hizo proclamar Emperador, para lo cual disolvió y sustituyó al Congreso Constituyente después de obligarlo a ratificar su nombramiento el 19 de mayo de 1822 "(64) por la Junta Nacional Instituyente, la cual aprobó el 18 de diciembre del mismo año, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. Los insurgentes se encontraban descontentos con el Emperador, levantados en armas encabezados por el Jefe Político de Veracruz, Don Antonio López de Santa Ana, quien en Casamata proclamó el Plan del mismo nombre, en donde se desconocía a Iturbide y se proclamaba la postulación del Congreso Nacional, el cual debía de escoger con absoluta libertad la forma de gobierno más adecuada a los intereses de los mexicanos.

" Fué entonces cuando se agitó la opinión pública por los jefes rebeldes despertando la ambición de las Diputaciones Provinciales, creadas por la Constitución celosamente centralista de Cádiz, para ejecutar las medidas administrativas del Gobierno Central y que hasta entonces, no había tenido manifestaciones de vida "(65). En realidad lo que sucedió, era la existencia de un virtual desplazamiento de los elementos españoles de las decisiones para la vida interna del país planteado implícitamente para la comunidad Política Mexicana, organizada en el Congreso Constituyente, la conformación del Estado -como una Entidad Jurídico Política-, debatiéndose entre la forma federal y la central y con ello, la existencia de dos -

63.- Textos Municipales. "HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO". Publicación del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. México. 1985. P.26.

64.- Crook Castan, Clara y otros. "HISTORIA DE MEXICO". TOMO VII ARTICULO: "EL IMPERIO MEXICANO". Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. 1978, México. PP.1755-1759.

65.- Felipe Tena, Ramírez. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". México, 1981. P.109.

factores de primer orden: el Gobierno, pudiendo ser Presidencial o Parlamentario, y el segundo factor, va a ser precisamente su Administración. - Por tanto, el definir la forma de Estado conllevaría a la necesaria vinculación entre la organización política y administrativa pues la existencia del Gobierno sin un sistema administrativo adecuado crearía ineficiencia, desorden, confusión y desmembramiento social, lo cual cuestionaría la existencia misma del Estado.

Es por ello que el Nuevo Congreso Constituyente emitió el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana" para garantizar la República Federal, y con ello, dar paso a la social en el país. El segundo documento expedido por el Soberano Congreso, fué la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

" El Segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y pocos meses después, el 31 de enero de 1824, expidió el Acta -- Constitutiva, cuyo artículo 5º estableció la forma federal, y el 7º enumeró los Estados de la Federación.

Fué el Acta Constitutiva el documento que consignó al primera decisión -- genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y derecho, los Estados ". (66)

Con lo cual el Congreso pudo emitir la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre del mismo año, cuya vigencia duró poco más de una década de ebullición y levantamientos, en donde después de la presidencia de Guadalupe Victoria, único que terminó su período constitucional, desfilaron en un período de 8 años, igual número de presidentes, mientras el país de debatía entre conflictos internos donde nadie se preocupaba por robustecer a las localidades ni enardecer a la población en -

66.- Tena Ramírez, Felipe. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Editorial Porrúa, S.A. México, 1981. P.110.

la corriente del nacionalismo.

Dándose a conocer así el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", bajo en el cual se prescribía en su articulado la abolición de la Constitución Española en toda la extensión del imperio, dejando en vigor todas las leyes, órdenes y decretos promulgados con anterioridad, --- siempre y cuando no se opusieran al presente reglamento, leyes, órdenes y decretos expedidos a consecuencia de la Independencia. Con respecto a -- los extranjeros residentes y por arribar al país, se les concedió la cali-- dade de ciudadanos, siempre que se presentaran ante el Gobierno del Ayunta-- miento del pueblo donde eligiesen su residencia o juraran fidelidad al -- Emperador y a las leyes, con la única reestricción de quienes se distin-- guieran por su talento, industria o comercio, previo informe respectivo - del Ayuntamiento. Congruente con lo anterior, el Municipio gozó con la - facultad de certificar los requisitos de nacionalidad y del derecho del -- voto a los extranjeros.

En cuanto al Gobierno supremo de las provincias y pueblos del territorio, el Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano, regresó a los -- establecido en la Constitución de Cádiz, al ratificar al Jefe Político -- nombrado por el Emperador para ejercer la autoridad superior en la pro--- vincia, y designar en los puertos y cabeceras de partidos bien poblados, - al Jefe Político subalterno al de la provincia, con facultades para exi-- gir al Ayuntamiento el cumplimiento exacto de sus obligaciones, y con -- esto, invadir las atribuciones de las municipalidades.

Resulta importante destacar la preponderancia concedida al clero en los - asuntos gubernativos y al Jefe Político y subalterno, la capacidad de cer-- tificar la moral y actitudes de los candidatos elegidos para el pueblo -- como Alcaldes, Regidores y Síndicos.

En lo concerniente a la Hacienda, el Intendente quién dependía del Ministro de Hacienda, fué la autoridad superior en la provincia, el cual en forma exclusiva, respondía de la administración de la Caja del Ayuntamiento y de sus ingresos y egresos, considerándose de suma importancia, ya que suplía las ausencias del Jefe Superior Político de la provincia, al desempeñar sus funciones tanto políticas y militares como la de presidir la Diputación Provincial; tal como lo prevía la Constitución de Cádiz.

Por otra parte el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, es un documento que atribuye la soberanía a la Nación y la organización política y administrativamente bajo una República Representativa Popular Federal, donde el poder supremo de la Federación lo divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, sin que jamás se reúnan dos o más de estos poderes en una sola persona.

Esta misma organización se le atribuye a las partes integrantes de la Federación, constituidas por estados independientes, libres y soberanos en lo referente a su administración y gobierno interior.

En lo que respecta al Municipio sólo fue reconocido en forma indirecta, cuando en la fracción séptima del artículo décimo sexto nos habla de la autorización requerida por el Congreso General para la participación de las milicias locales fuera de su jurisdicción en caso de guerra.

A pesar de la exposición de motivos de este escrito, la cual manifestó su firme propósito de fortalecer a la unidad provincial a los pueblos y a sus habitantes, al tratarles de conceder garantías en el goce de sus derechos tanto naturales como civiles, las municipalidades propiamente, continuaron bajo el título de la Constitución Gatidana del gobierno interior de los pueblos.

Resulta de suma importancia, el realizar un pequeño estudio sobre la --- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, y que " En el mensaje de presentación de la Primer Constitución por el Congreso General, se hace breve referencia a los gobiernos locales que gozan entre -- las ventajas del sistema federal, la de autoexpedirse sus leyes de acuerdo a sus costumbres y circunstancias particulares, para gozar de una vida creativa y próspera ".(67).

Una análisis del presente ordenamiento nos dará mejor visión de su contenido en relación con la materia motivo de nuestro estudio.

El título tercero al hablar del Poder Legislativo Federal Bicameral, establece la composición de la Cámara de Diputados por representantes elegidos de y por la ciudadanía de los Estados y concretamente de las localidades; y con respecto a la Entidad Federativa, ésta goza de la libertad para legislar electoralmente sobre los representantes locales al poder Legislativo Local.

El artículo trigésimo octavo establece dentro del Congreso Federal, la -- posibilidad tanto de la Cámara de Diputados como para la de Senadores de eregirse en gran jurado para conocer entre otras cosas, sobre la publicación de las Leyes y Decretos de los Estados contrarios a la presente Constitución y las Leyes Federales; esto rebela, la facultad de las entidades para autoexpedirse (como ya hicimos mención anteriormente), en lo concerniente a su régimen interior sus propias normas.

El artículo cuatrigésimo noveno, previó la igualdad jurídica de los Estados ante las leyes y decretos del Congreso de la Unión, de donde se deriva también la igualdad jurídica de las localidades.

67 .- Mensaje de presentación a la Constitución de 1824, por el Congreso General Constituyente. Citado por Felipe Iena Ramírez, "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". P.164.

Los artículos constitucionales Nos. 125, 127 y 137; dispusieron en cuanto a la integración de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, el requisito de estar instruidos en la ciencia del Derecho, a juicio de las legislaturas de los Estados, quienes por mayoría absoluta elegirían a sus miembros. Esta facultad por parte de los Estados, obedecía a que la Suprema Corte, entre sus atribuciones, tenía la de dirimir las diferencias entre las entidades y entre los tribunales federales y estatales.

Los artículos 157 y 158; expresan la existencia de un Poder Legislativo compuesto por una Legislatura, integrada por el número de representantes, determinado por el propio Estado, conforme a sus propias leyes electorales. Esto significa que la legislatura encargada de elaborar el marco jurídico y político en donde las localidades van a desarrollarse de acuerdo a sus necesidades, estará constituida directamente por ellas mismas; es decir, por las municipalidades como representantes jurídicos de las localidades porque quienes si no ellas, serán las mayormente preocupadas de su propio devenir. Por estas mismas causas, la Cámara de Diputados, al Congreso de la Unión, también se integró por representantes de las localidades, tal como los municipios estuvieron representados en las Cortes de España.

El artículo 161 dice :

" Cada uno de los estados tiene la obligación :

1. De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.
2. Publicar por medio de sus gobernadores su respectiva Constitución, leyes y decretos.

3. ...

8. Remitir anualmente a causa de las Cámaras del Congreso General, nota-circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las Tesorerías que se localicen en sus respectivos distritos, con relación al origen de unos y otros, del estado en que se encuentren los ramos de la industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y fomentarse con expresión de los medios para conseguirlo, y de su población y de modo de protegerla y aumentarla.."

Analizando esta disposición resulta por un lado, la libertad; pero por otro vamos a encontrar que la libertad económica de las entidades y municipalidades, va a ser fundamental de la autonomía política y social ----- resulta sometida a la Federación cuando éstas deben rendir a las cámaras del Congreso Nacional, un informe económico detallado de cada una de las tesorerías de los distritos, dando con ésto, paüsa a los estados para interferir en las localidades, so pretexto de verificar el cumplimiento de esta disposición y terminar fatalmente con toda autonomía Municipal.



### 3.3.- EN EL CENTRALISMO

Durante el año de 1833, Santa Ana, apoyado por los federalistas, logró -- llegar al poder; sin embargo, pronto habría de traicionarlos y establecer una estrecha alianza con los centralistas, quienes organizaron una contra ofensiva. Los federalistas decidieron abandonar entonces el gobierno y -- el Congreso fué disuelto, iniciándose así un nuevo período en la historia de nuestro país que corresponde al triunfo de la corriente centralista.

Esto tuvo su origen precisamente, por la división existente en este tiempo en el mismo seno del Partido Liberal Federalista que traería como consecuencia, el robustecimiento de "los Centralistas, ... pretendían reforzar el poder de los terratenientes, de los ricos propietarios, del alto -- clero y de los militares, implantando una República del tipo de la france sa, en la que las decisiones políticas y administrativas fueran tomadas -- desde un solo centro de poder." (68).

" Antonio López de Santa Ana, que había presidido pero no gobernado en -- el período anterior, retornó a la presidencia, el 24 de abril de 1834, -- iniciando una política de reversión a la tendencia reformista como medio -- para calmar la inquietud de los grupos conservadores.

Inmediatamente, solicitó al Congreso la derogación de algunas leyes, pe -- ro como este cuerpo legislativo se opuso a la política del Presidente, -- este último ordenó su disolución.

El Congreso fué disuelto por la Ley el 15 de mayo de 1834, argumentando -- que el Congreso no podía reunirse nuevamente en acatamiento en lo dispues to del artículo 71 de la Constitución vigente que señalaba :

66.- Textos Municipales 1. "HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO". Publicación del Centro Nacional de Estudios Municipales, de la Secretaría de Gobernación. México. 1985. P. 29.

" El Congreso cerrará sus funciones anualmente en día 15 de abril con las mismas formalidades que se prescriben para su apertura, prorrogándola --- hasta por 30 días hábiles, cuando él mismo lo juzgue necesario, o cuando lo pida el Presidente de la Federación. "(69)

Santa Ana aprovechando el poder con que contaba y el apoyo que tenía en ese momento por parte del clero y del ejército; decide abolir el sistema representativo por elección directa, en gratitud a estos dos grandes apoyos decide Santa Ana reimplantar los fueros del clero y del ejército del cual habían sido despojados por las Leyes de Reforma, ejerciendo el poder así en una forma hegemónica y absoluta. Por lo cual todo el país se mostró descontento por el centralismo, pero fue sometido éste por Antonio -- López de Santa Ana, aún en Zacatecas, que con el apoyo de su milicia local se levantó para dar testimonio de la fuerza municipal, la cual, guiada por un certero nacionalismo, constituye la mejor alianza en defensa -- de los intereses nacionales. Este antecedente motivo del Dictador, la -- desaparición de la Milicia Municipal.

A la elaboración de la Constitución Centralista por el Congreso, la representación del Estado de México expresó la necesidad del sistema Federal, el cual les permitía a las localidades con necesidades, virtudes y vicios tan diferentes, dispersas por el inmenso territorio nacional, tener su -- propio gobierno particular, pero unidas en lo esencial. La voz michoacana manifestó la incapacidad de un solo gobierno para atender oportuna, -- constante y certeramente las diferentes necesidades de todos los pueblos, por lo que los estados deben gozar facultades amplísimas para atender sus necesidades, negocios y administración interior. Pero fatalmente el cuerpo legislativo adoptó el centralismo al expedir provisionalmente el -- 22 de octubre de 1835, el Congreso expidió las "Bases Constitucionales --

69.- Rives Sánchez, Roberto. "ELEMENTOS PARA UN ANALISIS HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO (1821-1940)". México, 1984. PP.75,396.

o 7 Leyes", para la adopción del Estado Centralista. Mientras esto sucedía, dichas leyes fueron publicadas en dos partidas: la primera el 15 de diciembre de 1835, sólo comprendió la primera ley, y la segunda, el 30 de diciembre de 1836, abarcó las otras siete leyes donde se exterminó todo vestigio de libertad federal y municipal."(70)

A este documento hay que reconocerle que por primera vez una Ley Constitucional, la sexta, reconoció formalmente al Municipio, al establecer la nueva división territorial por departamentos, distritos y municipalidades respectivamente a cargo de los gobernadores, prefectos, subprefectos y ayuntamientos, los cuales existirían en la capital del Departamento, en los lugares existentes desde 1808 en los puertos cuya población alcanzara los 4,000 habitantes en los pueblos, con más de 8,000 habitantes y en las villas donde se reúnan estos requisitos, el Juez de Paz ejercería la autoridad.

El Gobernador con jurisdicción en todo el Departamento, era nombrado por el Presidente de la República, duraría en su cargo 8 años y podía ser reconfirmado. Entre los requisitos para desempeñar el cargo, estaba el de poseer un capital cuya renta mínima anual le produjera \$2,000.00. Entre sus atribuciones encontramos:

- A. nombrar a los prefectos.
- B. Confirmar a los subprefectos y jueces de paz.
- C. Nombrar a los demás empleados del Departamento.
- D. Vigilar la administración de las oficinas de Hacienda del Departamento entre las cuales se encontraban las de las municipalidades.

70.- Leyes Constitucionales. Citada por Felipe Iena Ramirez. Op. Cit. - PP.204,239-244.

- E. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones dentro de su jurisdicción
- F. Instalar la Junta Departamental.

La Junta Departamental se componía de siete individuos de elección -- indirecta, era el órgano legislativo local, el cual desempeñaba entre sus funciones :

Inciar las leyes de Impuestos, Educación Pública, Industria, Comer-- cio, Administración Municipal y otras; formar con el Gobernador, las Ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos y los Reglamentos de Po-- licía interior del Departamento; y examinar y aprobar las cuentas de-- que deben rendirse de la recaudación e inversión de los propios arbi-- trios.

El Prefecto, con jurisdicción en el Distrito y asiento en la cabecera del mismo, era nombrado por el Gobernador, con duración en su puesto-- por cuatro años, reconfirmable con los mismos requisitos, que el Go-- bernador, a excepción del capital, el cual debía producirle una renta mínima anual de mil pesos. Entre sus atribuciones encontramos :

Cuidar el orden y la tranquilidad pública y verificar el cumplimiento de las órdenes del Gobierno y las obligaciones de los ayuntamientos.

El Subprefecto, con competencia en el partido, era nombrado por el -- Prefecto y confirmado por el Gobernador, con duración bianual, recon-- firmable, y entre sus requisitos debía estar el de poseer un capital-- con renta mínima anual de quinientos pesos.

Los funcionarios de las municipalidades eran electos popularmente, con-- forme a los términos de la Ley y en proporción a la población sin --- excederse seis alcaldes, doce regidores y dos síndicos. Entre los re

quisitos necesarios para ser funcionario municipal, se encontraban : ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; vecino del pueblo, mayor de 25 años, y con un capital con renta mínima anual de --- quinientos pesos.

Por su parte el Alcalde, desempeñaba entre las funciones administrativas, presidir el Cabildo, y las judiciales tanto civiles como penales inherentes al empleo de juez conciliador.

La autoridad para los poblados que no reunieran los requisitos para obtener Ayuntamiento recaía en el Juez de la Paz, nombrado por el Subprefecto, y confirmado por el Gobernador, con duración anual y reconfirmable. Desempeñaba las mismas funciones de los alcaldes y sus --- atribuciones eran las mismas a las municipalidades.

En este sistema fueron tres los problemas medulares contra la libertad democrática municipal : La designación de los funcionarios, la renta mínima y la intervención absoluta en la Hacienda y en cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento.

Entre las funciones limitadas a las municipalidades encontramos :

- a. En la Hacienda, la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.
- b. En educación, vigilar las escuelas pagadas por el fondo común.
- c. En seguridad, custodiar las cárceles, manejar la policía y cuidar el orden público y la tranquilidad,
- d. En salubridad, inspeccionar las casas de beneficencia, los hospitales y el manejo de la policía .

- e. En su carácter de promotor, auspiciar la agricultura, la industria y el comercio.
- f. En obras públicas, verificar la construcción y el mantenimiento de puentes, calzadas, caminos y otras.

Es por ello que vamos a encontrar que la "Constitución Centralista fué la primera que reglamentó la vida municipal : dispuso que las autoridades -- del Municipio debían ser de elección popular y que los ayuntamientos, tenían derecho a coleccionar e invertir sus rentas e impuestos. Sin embargo, esta libertad municipal otorgada por la Constitución, era muy relativa -- pues los ayuntamientos dependían del Poder Político de los prefectos y -- subprefectos. "( 71).

Es así como las consecuencias de nuestras disputas internas y la imposición del centralismo fueron desastrosas : Centroamérica y Texas, se independizaron, la Península de Yucatán pretendió segregarse, Francia nos --- asaltó con indemnizaciones exorbitantes por daños sufridos a sus Naciones durante la guerra de Texas.

Al ser derrotado Santa Ana, el General Anastacio Bustamante, trató de pacificar al país, pero el General Mariano Paredes y Arriaga, proclamó el -- "Plan de Guadalajara", cuyo punto fundamental, era convocar a un Congreso para reformar la Constitución de las " Siete Leyes"; éste levantamiento -- lo secundó el General Valencia, con el "Plan de la Ciudadela", el cual -- se unió a Santa Ana; y así, los tres jefes militares, a la cabeza de este último, se pronunciaron en el "Plan o las Bases de Tacubaya" el 28 de --- septiembre de 1841, donde desconocían los poderes constituidos y reconocían a Santa Ana como Presidente, éste convocó a un Congreso Constituyente --

71.- Textos Municipales I. "HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO". Publicación del CENTRO Nacional de Estudios Municipales. de la Secretaria de Gobernación. México, 1985. P-32.

te el cual resultó liberal, por lo que abandonó provisionalmente el poder para proclamar el "Plan de Huejotzingo", donde se desconocía al Congreso y se reconocía como Presidente a Santa Ana, quien procedió a convocar una Junta Nacional Legislativa, la cual reafirmó al Centralismo al emitir "-- Bases de Organización Política de la República Mexicana", sancionadas el 14 de junio de 1843.

El acto primero de las cámaras constituidas, conforme a las bases orgánicas fué el de destituir a Antonio López de Santa Ana; de esta forma, --- gobernó el General Herrera, con apego a las bases centralistas. Este fué sustituido por el General Paredes, quien se pronunció con el Plan de San Luis donde convoca a una asamblea nacional soberana con la intención de traer un Príncipe Español, para gobernar nuestro país, ya que muchos mexicanos habían germinado la idea de nuestra incapacidad de gobernarnos, pero al ver las intenciones monárquicas, el General Mariano Salas, se levantó con el "Plan de la Ciudadela" donde se reconoció a Santa Ana como --- Presidente, convocó al Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824, y se reimplantó la vigencia de la Constitución Federal de 1824.

Cabe mencionar que ninguno de los planes aquí citados se ocupó de las municipalidades, aunque todos ellos se pronunciaron en éstas.

Cuando el país se encontraba en plena guerra contra los Estados Unidos de Norteamérica, el nuevo Congreso decide, restablecer provisionalmente el 22 de mayo de 1847, la vigencia del Acta de la Constitución Federal de 1824, contempladas por un Acta Constitutiva y de Reformas.

Ante tal derrota Antonio López de Santa Ana, decide abandonar la Presidencia, fue aquí donde perdimos más de la mitad del ya mutilado territorio -

nacional al que los ricos y el clero se negaron a defender. Finalmente-- el Congreso ratificó el "Tratado de Guadalupe Hidalgo" el 30 de mayo de-- 1848, por el cual cesó la invasión norteamericana en nuestro país.

A pesar de la bancarrota nacional y los levantamientos, el General Herrera pudo terminar su período de gobierno -constitucional-, para dejar en su lugar al General Arista, quien renunció por el "Plan de Hospicio", --- proclamado por los ricos y el clero, donde pedían la Presidencia de Santa Ana, y reunión de un Congreso Constituyente, con ésto, el dictador expidió un documento de tendencias centralistas intitulado "las Bases para la Administración de la República", el 23 de abril de 1853, en ninguno de -- los dos documentos se trató asunto alguno respecto a las Municipalidades.

" La supresión del Constituyente, significa la pérdida de representación-- nacional, la ausencia de un cuerpo que expresara los intereses sociales - del Estado, cuya existencia misma, se cuestionaba, con ello el Gobierno-- perdía su legitimidad, razón por la cual Nicolás Bravo nombró una Junta - Nacional Legista, llamada también "Junta de Notables", pues en ella se -- agruparon los propietarios conservadores, clérigos, militares, algunos -- abogados y hombres ilustrados. Se compuso de 37 individuos bajo la dirección del Arsobispo Manuel Posada.

Como se ve, una vez más el clero se adjudicaba la máxima representación-- nacional y sus intereses particulares, pretendían hacerlos política nacional. Dicha junta se instaló el 6 de enero de 1843, y en 5 meses concluyó la nueva organización política del país en el documento denominado - - "Bases de Organización Política de la República Mexicana" expedida en esa misma fecha.



Esta Constitución resultaba ser anti reformista, pues conservaba expresamente los fueros eclesiásticos y militares; sin embargo, y buscando conciliar al grupo liberal; incluyó algunas garantías individuales. Se reconoció la necesidad de dar independencia a los poderes en cuanto a los departamentos (dado que se conservaba la organización adoptada en 1836 departamentos, prefectos, subprefectos, etc.), se señaló que se dotaría de mayor responsabilidad a los gobernadores " (72).

Roberto Rives cita en su libro " Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública en México ", la opinión de Emilio Rabasa al respecto y que nos dice lo siguiente :

" La Carta de 1843, es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella el gobierno central lo es todo, apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo. Las responsabilidades pesan sobre los ministros y sobre el Consejo de Gobierno; sobre el Presidente ninguna, y sin embargo, no hay gobierno de gabinete, pues el Presidente oído al parecer de sus ministros y recogido de la votación, puede proceder como bien le plazca.

Para entonces la República atravesaba una aguda crisis política y económica; el Gobierno Central seguía en conflicto con los departamentos de Texas y Yucatán a los que declaró como enemigos de la Nación. " (73).

La Junta Legislativa al cumplir su calidad como constituyente va a dar un paso a los poderes constituídos, dando lugar al Congreso General, el cual abriría sesiones el 1ro. de enero de 1844, llevando a efecto su primera intervención, precisamente el de calificar los votos de las legislaturas locales para elección del Presidente Constitucional y este cargo recayó--

72.- Rives Sánchez, Roberto. "ELEMENTOS PARA UN ANALISIS HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (1821-1940)." México. 1984. P.101.

73.- *Ibid.* P. 103.

en Antonio López de Santa Ana, el hombre que abrumaba con empréstitos al país. Pero éste no rinde su protesta, por lo que el Congreso nombró a -- Valentín Canalizo, Presidente Interirno, el 1ro. de febrero de ese año, - hasta que Santa Ana regresó al poder.

Este acto fué posible precisamente, por el apoyo quizá desmedido que tenía Antonio López de Santa Ana por parte del clero y los militares quienes - llevaban las riendas del Estado, en el cual el primero, seguía detentando el poderío económico mayor y el segundo, con la fuerza la legalidad.

A pesar de los problemas sociales, económicos y políticos que se vivían - en ese momento, las "Bases de Organización Política de la República Mexicana"; tuvo una vigencia de tres años y en ella se implantó el centralismo más radical, aún en comparación con las "Siete Leyes Constitucionales" conservando los municipios su estructura y demarcación pero con menor libertad.

"Finalmente, el Acta Constitutiva y el Acta de Reformas, proclamada el -- día 22 de agosto de 1846, el gobierno decide entonces emitir un decreto-- de trascendental importancia para la organización política del país, ---- pues por él Valentín Gómez Farias , declaró restaurada la vigencia de-- la Constitución de 1824, es decir, se reestableció el régimen federal y -- una serie de cambios políticos, administrativos, que se avecinaban." (74)

Debido a ésto, únicamente, me falta agregar que esta acta de adiciones -- constitucionales ratificó el pacto federal y reconoció la formación de - nuevos estados divididos en distritos y municipalidades.

" El Municipio Mexicano encuentra su legitimidad en la Constitución cen-- tralista, y es precisamente a partir de ella hasta la actualidad que las-- decisiones emanan del centro, parecería seguir pensando lo mismo actual--

74.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Citada por Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. PP.472-477.

mente, aún con todo y las reformas que ha tenido el artículo 115 Constitucional en el cual se le dá al Municipio derecho de manejar sus propios recursos para atender éste, es necesario realizar un breve estudio histórico del Municipio en nuestro país, que hemos desarrollado y analizaremos a profundidad en el Capítulo IV del presente trabajo .

### 3.4.- EN EL FEDERALISMO

El General Juan Alvarez que paró la rebelión, con el apoyo del General -- Tomás Moreno, de los coroneles Florencio Villarreal e Ignacio Comonfort y la Junta Revolucionaria de Brownsville, formada por Melchor Ocampo y Ponciano Arriaga y representada por Eligio Romero, procedió con ellos a formar un plan, que el Coronel Villarreal al frente de sus tropas, proclamó en Ayutla el 1ro. de marzo de 1854, en donde se desconocía a -- Santa Ana, se reimplantaba la República Federal y convocaba un Congreso Constituyente. Inmediatamente desde Acapulco se reincorporó al Plan el Coronel Ignacio Comonfort, quien tomó las riendas del poder para entregarlas al triunfo de la Revolución al General Juan Alvarez, quien debido a la situación existente en la capital y el desorden nacional que imperaba en esos momentos, decide regresar al poder a Ignacio Comonfort, el -- cual expidió el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" el 15 de mayo de 1856, y gobernar así provisionalmente mientras el Congreso Liberal convocado por el General Alvarez emitió la nueva Ley Fundamental; "en ese documento, se estableció algunos puntos importantes en cuanto a la administración municipal, que en su artículo 102, nos habla de la Hacienda Pública y su formación por los bienes de la Nación, las contribuciones y las rentas, todos estos clasificados en tres partes :

1. Generales-Federales.
2. De los Estados y Territorios.
3. Comunes o Municipales.

A éstos nos permitimos recordar que la existencia de la autonomía municipal solo es posible con autoeficiencia económica y lamentablemente el -- Estado sólo facultó a los ayuntamientos para elaborar el proyecto del -- presupuesto municipal, el cuál aprobaba el Gobernador y ejercía éste todas las atribuciones municipales tales, como a continuación citaremos :

- a. Elaborar la división política del territorio del Estado en municipios sin consulta previa a ellos, con criterios anárquicos en cuanto a la distribución del territorio sin apreciar las circunstancias geográficas, políticas, sociales y fundamentalmente económicas, para garantizar su autoeficiencia y autonomía.
- b. Expedir las ordenanzas municipales.
- c. Aprobar los contratos celebrados con el Municipio.
- d. Designar a los funcionarios y corporaciones del Cabildo.
- e. Aprobar los presupuestos y arbitrios, tanto de los gastos ordinarios como extraordinarios, presentados por el Ayuntamiento."(75)

En lo concerniente a la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos" aprobada el 5 de febrero de 1857 va a establecer importantes aportaciones sobre el gobierno de la Federación, de los Estados y Municipios. Aunque éstos últimos, no los cita expresamente en su texto, podemos entrever valiosos cambios, derivados de la forma de gobierno tanto federal como estatal.

El artículo trigésimo-noveno, prescribe : "La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo ..." ello significa que al reconocerle al pueblo la soberanía nacional, éste tiene la potestad de establecer la forma de gobierno más adecuada a su parecer.

El artículo cuadragésimo noveno cita : " El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la unión en los casos de su competencia, y por lo de los estados para lo que toca a su régimen interior en los tér-

75.- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Citado por Felipe Iena Ramírez. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1975." Sexta edición ED. Porrúa, S.A. 1975. PP. 512--

minos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal"; con fundamento en el texto de --- este precepto, para estructurarse como lo que era más conveniente; y legislar para garantizar sus instituciones, siempre y cuando no se opongan a lo dispuesto a esta Carta Magna. Estas deducciones podemos ratificarlas con el artículo 109, cuando nos dice : " Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular ". (76)

Resulta evidente que las rentas municipales se recaudaron y distribuyeron con entera separación de los demás, también lo es que las jefaturas políticas como autoridad inmediata entre el Ayuntamiento y el Poder Central desplazaron, toda posibilidad de autonomía.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, trataban principalmente los siguientes puntos : la organización política del Distrito Federal, la separación de la Iglesia en asuntos del Estado y la regulación de la primera; la percepción de los elementos del Estado exclusivamente a cambio de servicios, la libertad de enseñanza, la igualdad ciudadana, y por tanto la anulación de los fueros tanto militares -- como religiosos.

Por ello el Presidente Ignacio Comonfort después de haber jurado la Constitución (Carta Magna), dudó poder gobernar al país con el nuevo orden de cosas y fue precisamente en este instante cuando se unió al "Plan de Tacubaya" pronunciado por el General Félix María Zuloaga, donde se reconocía a Ignacio Comonfort, pero a su vez se desconocía la nueva Constitución.

76.- Constitución Política De La Republica Mexicana De 1857. Imprenta del Gobierno, en Palacio 1883. México PP. 23,38.

Es cuando ocurre en este preciso momento la unión de Comonfort con los levantados y Benito Juárez, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, asume constitucionalmente el Poder Ejecutivo y ratifica la Constitución Liberal.

Es de suma importancia resaltar la aportación de la Constitución Hidalguense emanada de la Constitución Federal de 1857, donde se concibe al municipio como un cuarto poder, al expresar en su artículo décimo séptimo "El Gobierno del Estado se dividirá para su ejercicio, en cuatro poderes : Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal". (77)

Este precepto le dió el valor adecuado al municipio, al garantizar la soberanía popular constituida en municipalidades como partes activas de la Federación, tan importantes como trascendentales para el desarrollo y evolución del país, y unidas indefectiblemente al mismo destino nacional.

Una vez que Benito Juárez derrotó a los conservadores en la Guerra de Reforma o de Tres años, se aliaron a las tropas francesas ya que venían a cobrarle a México sus deudas, y engañando a Maximiliano de Habsburgo del deseo de la mayoría de los mexicanos de tener como gobernante a un príncipe extranjero. Maximiliano durante su efímero período de 1864 a 1867, en la porción del país gobernada por él, expidió el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano" el 10 de abril de 1865, y cuya vigencia fue muy reducida tanto en tiempo como en espacio, dividió al país en departamentos integrados a su vez en municipios.

Quedando los primeros a cargo de un Prefecto o Delegado del Emperador como autoridad ejecutiva, y un Consejo de Gobierno Departamental como cuerpo legislativo. Las municipalidades en proporción a su población constituyeron su administración con el Alcalde, el Comisario y un Consejo Municipal, compuesto por miembros de elección directa, renovables anualmente por mitad de sus integrantes.

77.- Ochoa Carpos, Moises. "LA REFORMA MUNICIPAL" Segunda Edición ED.Porrúa, S.A. México -- 1968.P.261

En la localidad cuya población excedía de los 25,000 habitantes, el Alcalde era auxiliado por un Teniente; y donde el Gobierno Central lo consideraba conveniente nombraba a un Sindico Procurador para atender los asuntos litigiosos del Ayuntamiento.

Las funciones otorgadas al Alcalde fueron :

- a. Presidente del Ayuntamiento.
- b. Ejercer las atribuciones encomendadas al Municipio.
- c. Representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad, como el contratar y defender sus intereses.
- d. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes y disposiciones superiores.

" Maximiliano durante su efimero gobierno, también expidió la "Ley Municipal" del 1ro., de noviembre de 1865. cuyo cumplimiento se encarga a los prefectos y alcaldes, donde establecía atribuciones muy limitadas para los ayuntamientos como :

- a. En salubridad la limpieza de la ciudad.
- b. En servicios públicos : la seguridad y el tránsito a través de la policía , el alumbrado, la vigilancia de pesas y medidas, el servicio contra incendios y ornato de la ciudad.
- c. En obras públicas, la conservación de los edificios públicos y las obras de urbanismo." (78).

Poco después de haber expedido Maximiliano de Habsburgo, la "Ley Municipal", fue fusilado por órdenes de Benito Juárez, en el Cerro de las Cam-

76.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Editorial Porrúa, México, 1968. P.265



panas, en Querétaro, Qro., el 19 de junio de 1867.

A partir de esta fecha, Benito Juárez restablece en todo el país la Constitución Federal de 1857 y por otro lado se dedicó en forma elocuente y tenazmente a consolidar las instituciones nacionales y las Leyes de Reforma, de las cuales ya hicimos mención anteriormente.

Juárez durante su gobierno se ocupó de algunas municipalidades, específicamente las de la Ciudad de México, por ser el lugar de residencia de los Poderes Federales.

Así vamos a encontrar como " en 1867, el Presidente Juárez expidió un decreto para aumentar el fondo de las municipalidades capitalinas, con un porcentaje de la contribución predial y del derecho de patente, licencia para la apertura de los establecimientos comerciales, permitiéndoles con esto, contar con una mayor recaudación para la atención de sus obras y servicios públicos. " (79)

Desafortunadamente esto no fue posible que fuese aplicable en todo el país, quedando esto al arbitrio de los gobernadores, jefes políticos, prefectos o subprefectos o equivalentes, quienes con pobre visión se preocuparon por fortalecer la base de la estructura nacional, el municipio, y así aspirar a consolidar un verdadero soporte democrático en defensa de los intereses nacionales, situación que estamos padeciendo aún en nuestros días, pero gracias a la reformas constitucionales al artículo 115 Constitucional, realizadas por el Presidente de la República Mexicana, Miguel de la Madrid Hurtado, el panorama de "Fortalecimiento Municipal", se ha realizado durante su mandato, aminorando así la situación de olvido sobre la cual a vivido el Municipio durante mucho tiempo.

79.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Editorial. Porrúa, México. 1959. PP.269-270.

Desafortunadamente para la vida nacional y municipal, Benito Juárez fallece el 18 de julio de 1872.

Finalmente resulta interesante reflexionar sobre la siguiente afirmación que hace J. Lloyd Mecham en su libro "The origins of defederalism in México", en "The Constitution Re-considered", citado por Wheare: "El federalismo jamás a existido en México. Es un lugar común indiscutible porque la Nación Mexicana ahora y siempre ha sido federal tan sólo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista." (80)

Ello es posible constatar a lo largo de la historia o vida municipal a la cual hemos hecho referencia a lo largo de este trabajo.

80.- J. Lloyd Mecham, citado por Iena Ramírez, Felipe. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Editorial. Porrúa. México. 1981. P.112.

### 3.5.- EN EL PORFIRIATO

A la muerte de Don Benito Juárez; lo sustituyó Sebastián Lerdo de Tejada por disposición constitucional, quien al término de su período pretendió reelegirse de una manera fraudulenta, por lo que el General Porfirio Díaz preparó el "Plan de Tuxtepec" pronunciado por el General Fidencio Hernández en enero de 1876, donde se reconocía a Porfirio Díaz como Presidente el 2 de abril de 1877.

" El inicio de la Dictadura Porfirista marca el comienzo de un largo --- período de paz, hecho que por primera vez de la historia del México Independiente, permitió llevar a cabo serios proyectos de desarrollo económico".(84)

Hay que hacer notar que dicha dictadura tuvo varios presidentes interinos ; como es sabido Porfirio Díaz era realmente quien governaba el poder político de la época, ello resulta de una manera de por más evidente --- como en su primer período entrega la Presidencia el 1ro. de diciembre de 1880 a su compadre y compañero el General Manuel González quien se distinguió por su pésima administración..

Con estos antecedentes, Porfirio Díaz asume nuevamente la Presidencia -- de la República Mexicana el 1ro. de diciembre de 1884, hasta su caída -- ocurrida el 25 de mayo de 1911. Durante su gestión como máximo dirigente del país, su administración se caracterizó de proba y honesta, en todos los renglones económicos, superavit presupuestal, por primera vez -- en la historia ferroviaria (todavía no superada) minería abundante, ---- puertos, telégrafos, teléfonos; correos, obras públicas, ganadería promij soria; agricultura autoficiente; banca; etc., en expansión todo era --- progreso, bienestar y felicidad para una aristocracia que vivía del trabajo de la abrumadora mayoría compuesta principalmente por campesinos y-

81.- Textos Municipales 1. "HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO". Publicaciones del CNEM., de la Secretaría de Gobernación. México. 1985. PP.37-38.

obreros quienes vivían en una miseria lacerante, despojados en sus pueblos de ejidos y tierras, con jornadas excesivas, salarios irrisorios, - derecho de pernada, tiendas de raya y en fin, sin ni siquiera poder vislumbrar un porvenir mejor para sus descendientes.

El municipio durante el régimen de Porfirio Díaz, vivió una situación -- precaria, donde la Federación había acaparado la hegemonía económica, -- sin dejarles ni siquiera el derecho de consumo o portazgo- parte importante de sus rentas-, obligando a solucionar de dos formas el problema - del equilibrio presupuestal : acrecentando los fondos municipales o librarlos de las cargas y servicios. Consecuentemente, la Federación amen tó el ingreso de los ayuntamientos, mediante la creación de nuevos impues tos y el incremento de su participación en las contribuciones directas - recaudadas por la Federación -como el predial y la de patentes; algunos- se les concedieron subvenciones y a otros, se les eximió de algunos ---- egresos al retirarles ciertos ramos de servicios prestados directamente por la Federación. " La carencia de protección económica y jurídica de las municipalidades, fué el origen y la causa de su miseria, a excepción de las de la ciudad capital en donde por residir (históricamente), los poderes federales y el centro de la vida nacional, se les concedieron -- paulatinamente prerrogativas económicas al aumentar sus ingresos y dismi nuir sus gastos. Entre los ingresos encontramos: el impuesto sobre carros de transporte, pavimentos y atarjeas, en 1885; el 15% de las corridas de toros, en 1886; la contribución de hornos para ladrillos y canales en 1888; la de abasto de agua a las casas y desagüe : en 1890 y posteriormente una anualidad para el sostenimiento de la cárcel; en cuanto a la excención de los gastos tenemos : la de cubrir los gastos del Distrito Federal, de la Inspección General de Policía . De la Beneficencia Pública"(82)Sin embargo,, estos tratos de mendicidad era insuficientes ---

82- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A 1968. México. PP.269-271.

para cubrir sus necesidades, en donde a cambio de gotas de recursos se--  
mermaban sus atribuciones, para dejar el progreso de las comunidades al-  
arbitrio de la simpatía de los funcionarios y no bajo el esfuerzo y tra-  
bajo de las propias municipalidades.

Mientras esto sucedía, se dejaba sentir y palpar en una forma clara, --  
el agudo estado de abandono de las municipalidades en toda la República,  
las obligó a allegarse de fondos aún al margen de la constitucionalidad,  
como lo fueron los impuestos alcabalatorios. Para esto, la Federación -  
expidió en 1896 la Ley para ordenar sus ingresos, donde los ayuntamien--  
tos de la capital vieron quintuplicados sus presupuestos, en tanto los -  
demás incrementaron sus raquíticos ingresos en un 50%; todo ello a cam--  
bio de importantes atribuciones como la educativa coordinada con las lo-  
calidades desde la época colonial.

La problemática esencial a la cual se van a enfrentar las municipalida--  
des era y es la independencia económica.

Es precisamente en este momento como surgen las juntas auxiliares, que -  
pagadas por la Federación, administraban y ejecutaban algún servicio u -  
obra municipal específica, como desagüe, saneamiento, alumbrado, monumen-  
tos, etc. Aunque los consejales tenían teóricamente la facultad de vigi-  
lar dichas juntas, en la práctica no sucedía dicho fenómeno, precisamen-  
te porque éstas sólo obedecieron a quienes las contrataban y pagaban.

También se estableció el Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, en -  
1892, para refaccionar a los ayuntamientos en la ejecución de obras ur-  
gentes y de necesidad colectiva, desafortunadamente esta Institución - -  
poco ayudó a las municipalidades, en el fin el cual fue creada.

Desafortunadamente, la organización municipal quedó subordinada a las jefaturas políticas, las cuales ahogaron toda independencia local al caracterizarse por :

- a. Representar la autoridad intermedia entre el Estado y el Ayuntamiento.
- b. Sujetar las actividades municipales a la voluntad del Gobernador.
- c. Dominar dentro de su distrito a todos los municipios, suprimiendo toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, al controlar las elecciones y cometer todo tipo de atropellos criminales" (83)

Es por ello que vamos a encontrar como el abandono de las municipalidades se reflejó y se refleja aún hoy en día en las condiciones de vida del sector rural y obrero dándole cauce al movimiento de emancipación que la historia conoce como la Revolución Mexicana, que analizaré en el siguiente apartado.

83.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial. Porrúa, S.A. 1968. México. PP.269-271.

### 3.6- DURANTE LA REVOLUCION MEXICANA

La Revolución Mexicana marca un momento culminante en lo político, social y económico de la vida nacional y de la sociedad mexicana.

Dicha Revolución propiamente comenzó a gestarse en 1900 cuando el Ing. - Camilo Arriaga incitaba a la formación de clubes liberales y formalmente el 24 de enero de 1902 al celebrarse en San Luis Potosí una asamblea para la constitución de un partido liberal, expuso entre sus preocupaciones medulares la libertad municipal.

Encontrando así el 21 de abril de 1902, en Mochitlán Gro., se iba a pronunciar el "Plan del Zapote" el cuál es considerado el primer levantamiento contra la dictadura porfirista y en defensa de las municipalidades.

Camilo Arriaga iniciador de dicho movimiento lanza una convocatoria, para efectuar una asamblea, la cual se mostró a favor de las municipalidades -entre otros asuntos; exigiendo así : la libertad y el respeto al sufragio en la designación de todo tipo de funcionarios, la supresión de las jefaturas políticas y la lucha por la plena libertad de los municipios, como ya se mencionó anteriormente.

" El valor del Plan, se deriva de haber sido el primer levantamiento a favor de las municipalidades, en donde reclamaba : la defensa del sufragio, la oposición a la reelección en los puestos públicos y a la franca lucha por las jefaturas políticas " (64). Durante los primeros 10 años del presente siglo los liberales fueron perseguidos de una manera agobiante y asesinados prácticamente a mansalva por el régimen dictatorial de Porfirio Díaz, por ello, lanzaron desde Saint Luis Missuori, Estados ---

84.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial. Porrúa, S.A. 1968. México. P.312.

Unidos de América su "Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano", el 1ro. de julio de 1906 que junto con la labor del proselitismo -- de la casa del Obrero Mundial, en donde se impartían los principios fundamentales de la sociedad; que sirvieron de antecedente ideológico para los movimientos sociales de Cananea en 1906 y Río Blanco en 1907, procedentes de la Revolución Mexicana.

" Los principios fundamentales de dicho programa son principalmente : --

#### SUPRESION DE LOS JEFES POLITICOS.

La reestricción de los ...Mayas, tribus y comunidades, de los terrenos de despojados, así como la dotación de tierras ociosas: la reorganización de los municipios suprimidos y el robustecimiento del poder municipal " (85).

El movimiento revolucionario de 1910, contaba con los objetivos claros y amplios en el sentido de sus demandas como : alcanzar una mayor justicia social, procurando realizar un proceso de democratización de la vida nacional.

Encontrando así como los caudillos revolucionarios enfocarían también -- sus esfuerzos para lograr la participación real de la ciudadanía en la elección de los funcionarios públicos que debería de asumir la dirección del país. Este precepto, incluía tanto la democratización de elecciones presidenciales como de gobernadores y presidentes municipales.

Es por ello que el problema de la autonomía municipal cobraría cierta -- importancia relevante en la lucha revolucionaria.

85.- Programa del Partido Liberal Mexicano, citado por Felipe Iena Ramírez. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO(1808-1975)". Sexta Edición. Editorial Porrúa. 1975. Mexico. PP.728-732.



Debido a la situación de intranquilidad nacional bajo la cual estaba su-  
jeto el país en esos momentos, encuentra en la persona de Don Francisco  
Indalecio Madero y su partido de oposición ( el antirreleccionista ), -  
con el lema de "Libertad de Sufragio No Reelección", su candidatura a -  
la Presidencia de la República, en vísperas de las elecciones fué en---  
carcelado en San Luis Potosí, para que Porfirio Díaz de una manera - -  
fraudulenta pudiera reelegirse. Afortunadamente para la consecucion --  
del movimiento revolucionario, Madero pudo escapar y proclamar "El Plan-  
de San Luis Potosí" desde San Antonio, Texas, el 5 de octubre de 1910,-  
en donde desconocía las elecciones y los constituidos asimismo, incitó-  
a un levantamiento nacional, el 20 de noviembre del mismo año. Dándose  
así formalmente el nacimiento de la Revolución Mexicana.

Madero a partir de ese momento, encabeza la Revolución en Chihuahua, --  
posteriormente es secundada en todo el país; distinguiéndose Francisco-  
Villa y Pascual Orozco en el Norte; Luis Moya en Durango y Emiliano Za-  
pata en el Sur, quién proclamó un plan zapatista el 18 de marzo de 1911,  
acogido por Campeche, Puebla, Michoacán, Tlaxcala y Guerrero, en donde -  
promulgó en materia municipal, la reorganización de los ayuntamientos.

Al triunfar el movimiento, se celebraron elecciones, resultando Presi-  
dente constitucional Electo Francisco I. Madero, tomando posesión el 6-  
de noviembre de 1911 y José Ma. Pino Suárez en sustitución de Emilio --  
Vázquez como Vicepresidente. Desafortunadamente la falta de experien-  
cia, decisión y la lenta actitud conciliadora de la nueva administra-  
ción, provocó inconformidades y sublevaciones obreras y campesinas en -  
todo el país.

En esos momentos el país vivía de una manera crítica y agobiante, los -

constantes levantamientos, entre ellos se encuentra el ocurrido por Emiliano Zapata, precisamente con el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, en donde desconocía a Don Francisco I. Madero como jefe de la Revolución y Presidente Constitucional. Madero incurrió en un error fatal, al dejar en pie a la mayoría de los poderes gubernativos del régimen dictatorial de Porfirio Díaz.

Con lo que respecta al Plan de Ayala, lo podemos calificar esencialmente de agrarista, por haber fijado su atención en los poblados rurales - que constituyeron las municipalidades.

Mientras esto sucedía en el interior del país, diremos que las cosas -- marchaban en forma algo parecida en la capital de la República, ya que el General Manuel Mondragón liberó a los Generales Reyes y Díaz, quienes proclamaron un nuevo levantamiento y marcharon sobre Palacio Nacional - donde resultó muerto Bernardo Reyes, con lo que los rebeldes tomaron -- en su lugar la fábrica de pólvora ubicada en la Ciudadela.

Como en el asalto a Palacio resultó herido el jefe de las fuerzas federales, Francisco I. Madero nombró en su lugar a Victoriano Huerta, - - ~~quien con el apoyo ofrecido por los norteamericanos se unió a los le-~~ --  
levantados y exigió a Madero y a Pino Suárez sus renunciaciones el 19 de febrero de 1913 y se nombró presidente de la República con aprobación del -- Senado.

Desde el punto de vista municipal, la primera etapa de la Revolución -- Mexicana iniciada precisamente con el Plan de San Luis -el cual obligó a renunciar a Porfirio Díaz-, hasta la muerte de Madero ( el 22 de febrero de 1913), se puede calificar de abandono a las municipalidades, - entre otras causas por la ratificación del engranaje porfirista y a pe-

sar de que todos los planes incluyeron la urgencia de su atención.

Venustiano Carranza al enterarse de los acontecimientos, junto con el Congreso Local de Coahuila, deciden desconocer a Victoriano Huerta, --- con fundamento en : la incompetencia del Senado para reconocer su nombramiento por carecer de esta atribución y porque el uso de la facultad conferida a los Estados, de controlar la Constitucionalidad de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, de acuerdo al artículo vigésimotercero del Acta de Reformas de 1847, se impugnaba por el nombramiento de Victoriano Huerta.

Al querer reestablecer el orden Constitucional, Venustiano Carranza, se levanta en armas, proclamando el "Plan de Guadalupe" en Coahuila, el -- 26 de marzo de 1913, donde formalmente se desconocía a los poderes federales y a los gobernadores que lo hicieren, y se nombraba al propio gobernador, primer Jefe del Ejército denominado Constitucionalista, quién se encargaría interinamente del Ejecutivo hasta la celebración de elecciones federales a las cuales seguirían las locales.

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

Esta invocó entre sus exigencias municipales : el derecho al ciudadano a elegir sus propias autoridades; la abolición de las jefaturas políticas; y en general, todo aquello contrario a la libertad municipal. Debido a estas causas, Venustiano Carranza cuando pronunció en Hermosillo su discurso el 23 de septiembre de 1913, enunció que terminada la lucha armada, se daría paso a la social, afianzada por una nueva cons--

titución.

Para esa época, el gobierno de Huerta se había convertido en una verdadera dictadura, donde por la muerte de legisladores y opositores, la disolución del Congreso y fundamentalmente la cercanía de los revolucionarios a la capital, motivó la presión norteamericana con la invasión al Puerto de Veracruz el 21 de abril de 1914. Para tratar de simpatizar con el gobierno constitucional el 15 de julio del mismo año, y los revolucionarios formalizaron su triunfo con los "Tratados de Teoloyucan" el 13 de agosto de 1914.

"Carranza trató de discernir los sentimientos nacidos en la lucha, con los generales Francisco Villa y Emiliano Zapata; para esto convocó a una Convención en Aguascalientes, en la cual nombró como Presidente Provisional a Eulalio Gutiérrez, desconociendo a Venustiano Carranza, quien mando al General Alvaro Obregón a someter a los convencionalistas quien derrotó a las filas principales de ellos, formadas por villistas, en tres ocasiones: en Celaya el 15 de abril, en León el 22 de junio y finalmente, en Aguascalientes, todas ellas en 1915.

Mientras esto sucedía, Venustiano Carranza estableció su gobierno en el Puerto de Veracruz, donde se dedicó a legislar sobre los asuntos sociales.

Así la materia municipal fué abordada por el decreto de "Adiciones al Plan de Guadalupe" del 12 de diciembre de 1914 que en su artículo segundo dice : " El primer jefe de la Revolución encargado del poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesida--

des económicas, sociales y políticas del país, como el ... establecimiento de la libertad Municipal como institución Municipal." (EE)

Existen otras leyes emanadas de estas mismas adiciones :

- a. La Ley Orgánica del Artículo ciento nueve de la Constitución de la República, la cual consagró al Municipio libre, el 25 de diciembre de 1914.
- b. La Ley Agraria del 6 de enero de 1915.
- c. La Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, -- mercados y cementerios.
- d. La Ley que faculta a los ayuntamientos para expropiar terrenos para establecer escuela, mercados y cementerios.
- e. La Ley sobre Organización Municipal en el Distrito Federal y territorios de Tepic y Baja California.

Yucatán, con fundamento en los decretos Carrancistas, expidió una ley sobre el Municipio Libre. Emiliano Zapata asentó en el Programa de Reformas Politico-Sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria celebrada en Jojutla, Morelos, el 18 de abril de --- 1916, la necesidad de la libertad y autonomía municipal zapatista, tal como lo demuestra el artículo trigésimo segundo de este programa de reformas:

" Realizar la independencia de los municipios, procurando a estos una -- amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobier-

86.- Ochoa Carpos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial. Porrúa, S.A. 1968. México. P.318.

nos federales y locales "(87).

Dominada la situación nacional por Venustiano Carranza, "Jefe Constitucionalista", convocó en Querétaro a elecciones generales al Congreso --- Constituyente de 1916-1917, el cuál se encargaría en dos meses de reformar la Constitución de 1857, hasta entonces vigente. A la apertura de sesiones el 1ro. de Diciembre de 1916, Carranza presentó su proyecto de Constitución Reformada, en el cuál se destacaba la libertad, autonomía e independencia del Municipio, incluyendo el artículo 115 Constitucional del cuál analizaremos en el siguiente capítulo del presente trabajo.

Cabe mencionar que en dicho artículo, se reconoce al Municipio como base de la estructura nacional, y en el artículo vigésimo séptimo que decreta el fraccionamiento de latifundios, para dar en propiedad tierras de cultivo y agua de regadío a los pueblos.

La nueva Constitución fué jurada por el Congreso Constituyente y el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el 31 de enero de 1917, con el título de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" que reforma la del 5 de febrero de 1857.<sup>(88)</sup> La cual fue promulgada el 5 de febrero de 1917.

Finalmente se ve culminada la Revolución Mexicana en los preceptos y expedición, que contiene nuestra Carta Magna y que aun actualmente nos --- rige.

87.- Ochoa Campos, Moisés "LA REFORMA MUNICIPAL". Segunda Edición. Editorial. Porrúa, S.A. 1968. México. P.314.

88.- Hasta la fecha se encuentra vigente en un sesenta por ciento de su texto original.

## CAPITULO IV

### EL MUNICIPIO EN EL MEXICO MODERNO

4.1.- Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. 4.2.- Reformas al artículo 115 Constitucional desde su expedición a la fecha. 4.3.- Análisis del artículo 115 Constitucional vi gente.

#### 4.1.- ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

El régimen municipal es una de las instituciones que cobraron mayor fuerza en nuestro país, fundado el primero en la Villa Rica de la Veracruz - para justificar y dar validéz a la rebelión de Hernán Cortés en contra - del gobernador de Cuba, Diego Velázquez, pronto cobró vida y tuvo una - fuerza que contrastó en forma considerable con la decadencia del Municipio en España.

Así, hasta antes de 1914 (25 de diciembre), en que hubiera de ser reformado el artículo 109 de la Constitución de 1857, buscando con ello dotar al municipio de los elementos necesarios para que existiera en forma -- autónoma e independiente. Al efecto, fueron los prefectos y los jefes - políticos con su nefasta actuación, quienes ejerciendo verdaderos cacicazgos, llegaron a controlar y a hacer odiosa una institución que como - el Municipio se erigía con éxito desde nuestro más remoto pasado histórico, ya que nulificaron tan noble institución, pues ya desde la Constitución de Cádiz, había quedado perfectamente claro que si las cortes representaban a la Nación, los ayuntamientos no eran sino representantes - directos del pueblo.

Por lo que desde el 1ro. de julio de 1906, se expidió "El Programa del - Partido Liberal Mexicano", suscrito en San Luis Missouri, y que constituye la primera y más completa expresión ideológica del movimiento revolucionario; verdadero antecedente de la Carta Magna de 1917, en el que - se señalaban la supresión de los jefes políticos; la reorganización de -

los municipios que habían sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

Posteriormente, ya en vísperas de la lucha armada, se expidió otro documento: "El Plan de San Luis Potosí", el 5 de octubre de 1910, con el que se inicia la etapa Maderista y establecía la soberanía de los estados y la libertad de los ayuntamientos.

En el Pacto de la Empacadora, en su punto No. 29, suscrito en 1912, preceptuaba la supresión en todo el país de los cargos de jefes políticos y cuyas funciones deberían ser desempeñadas por los presidentes municipales.

Así, en la última etapa, de la lucha armada, los constitucionalistas encontraron, asimismo, y con mayor razón, no sólo referencias, sino voluntad política para establecer el Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política de la República. Por lo que aparecieron primeramente, las importantes adiciones al "Plan de Guadalupe" realizadas por Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914 y en cuyo precepto segundo, establecía la libertad municipal como institución Constitucional.

Fue este documento el antecedente más inmediato que decretó y reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857. Dicho decreto establecía que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base su división territorial y de su división territorial y de su organización política, al municipio libre, administrados por ayuntamientos de elección popular directa y sin que existan autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

Preceptuaba también que el ejecutivo y los gobernadores de las Entidades



Federativas, tendrán al mando de la fuerza pública de los Municipios, -- donde residieren habitual o transitoriamente. Con esto quedaba superada del entonces texto constitucionalista vigente (art. 109).

La Constitución de 1917, que no se había ocupado del Municipio, tal vez en respeto al federalismo que reestructuraba y que le hacía dejar la materia libre juego de las legislaturas, omitió los temas municipales en su texto original; no sería sino hasta 1914, en acatamiento de las adiciones al Plan de Guadalupe, en el que se decretó el Municipio Independiente, cuya conquista no sólo dió libertad política a la vida municipal, sino también independencia económica a lo largo de las reformas hechas - al artículo 115 de nuestra Carta Magna de 1917.

De aquí, que el texto propuesto por la comisión, para el proyectado artículo 115, establecía que el régimen interior que los municipios adoptaran, será la forma de gobierno Republicana, Representativa, Popular y -- teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, de acuerdo a las bases siguientes :

Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin que exista autoridad alguna intermediaria entre éstos y el gobierno del Estado. Asimismo, administra libremente su hacienda, recaudando todos los impuestos, contribuyendo al gasto público del Estado en la proporción y términos que señale la Legislatura Local.

Ahora bien, previa que cuando se presentaran conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de un Estado, éstos serían resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se confiere a las entidades municipales de personalidad jurídica pro---

pia para todos los efectos legales.

Preceptuaba un período de cuatro años para los gobernadores y prohibía la reelección de los mismos.

En materia electoral, disponía que el número de representantes en las legislaturas de los Estados sería proporcional al número de habitantes de cada uno; y que los representantes de una Legislatura Local en su caso, no podría ser menos de quince diputados propietarios.

Por otra parte, establecía que sólo el ciudadano mexicano por nacimiento podía ser Gobernador Constitucional de un Estado.

Como se puede observar la libertad del Municipio, no era la deseada y se reducía a unos cuantos principios. Al respecto, Heriberto Jara expresaba que "... al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al ciudadano de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una Entidad en pequeño que esté constituida por los tres poderes." (89).

Así el Congreso Constituyente de 1916-1917 aprobó el texto constitucional para el artículo 115, que resultó un tanto incompleto y lejos de dar cabida a los principios que se habían diseñado para la materia municipal. La libre administración hacendaria del Municipio no se tradujo en que éste recaudara todos los impuestos, como se previno a fin de asegurar la autonomía financiera del mismo, sino que habría de quedar supeditada a las legislaturas locales, las cuales fueron constitucionalmente autorizadas para el señalamiento de las contribuciones que integrarían la hacienda municipal.

89.- Jara, Heriberto. Citado por Sayeg Helú, Jorge y Otros. "LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN". Editorial. Porrúa, S.A. México, 1966. P. 17.

A partir de entonces, sería a base de adiciones y reformas al artículo -- 115 Constitucional, como tratara de llenarse las lagunas y remediarse las imperfecciones que nos legará el Congreso Constituyente de Querétaro. Te ma que trataré en capítulo por separado.

#### 4.2.- REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DESDE SU EXPEDICION A LA FECHA

Como es sabido, la Constitución es la Ley suprema del país porque contiene las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano, forjadas durante generaciones y adoptadas en momentos estelares de la Historia, y encierra las normas básicas de la estructura y funcionamiento de la Nación. Es la expresión del sentir nacional y fija la permanencia de las Instituciones.

Así las reformas y adiciones efectuadas al artículo 115 de nuestra Carta Magna, constituyen el fundamento básico de la renovación y fortalecimiento de la Institución Municipal, previendo que esta se traduzca en instrumento de impulso para la democratización integral y en receptáculo autosuficiente de recursos y atribuciones para avanzar, con mayor eficacia en el proceso de descentralización de la vida nacional, pero sobre todo, persiguen que el gobierno Municipal y su población se conviertan en agentes-activos de su propio desarrollo integral.

Por lo que en el presente tema se aborda en forma sucinta, las reformas al precepto 115 Constitucional, desde la promulgación de la Ley de 1917, hasta la última reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación -- del 17 de marzo de 1987.

La primera reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, reduce el número de diputados de legislaturas locales, al reformar el párrafo sexto de la fracción tercera para quedar: --  
" El número de representantes en las legislaturas de los Estados será --- proporcional al de los habitantes de cada uno, pero en todo caso, no po-

drá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población - - exceda de éste número y no llegue a ochocientos mil habitantes; y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra ".

Al respecto, la redacción anterior de dicho párrafo, establecía que el -- número de representantes de una Legislatura Local será proporcional al de sus habitantes y no podría ser menor de quince diputados propietarios; -- como se observa, con la Reforma delimita concretamente el número de repre-- sentantes que debe tener una legislatura local, de acuerdo a la cantidad-- de la población.

Cinco años más tarde se reforma la fracción primera y tercera, Reformas - publicadas el 29 de abril de 1933 en el Diario Oficial de la Federación, - regulando las elecciones de Alcaldes, regidores y síndicos, así como la-- reelección de Gobernadores y Diputados Locales. La fracción tercera, - - párrafo primero del precepto original establecía que "... los gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de - - cuatro años."

La nueva redacción quedó de la siguiente forma :

" Artículo 115 ...

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

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

tos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

11.

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán al mando de la fuerza pública en los municipios donde residieron habitual o transitoriamente.

Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de cuatro años..."

En cuanto a la reelección de gobernadores, establecía que el gobernador substituto: Constitucional o el designado para concluir el período en caso de ausencia o falta absoluta del Constitucional. Asimismo preceptuaba que el Gobernador Interino, el Provisional o el ciudadano que supliera las faltas temporales del Gobernador, no podrá ser reelecto para el cargo de Gobernador, cuando desempeñe el encargo en los dos últimos años del período.

En lo relativo a la no reelección de los diputados a las legislaturas de los estados, establecía que los propietarios (diputados) no podrán reelegirse, y así lo podía hacer los diputados suplentes, como propietarios en el siguiente período, siempre que no hubieren estado en ejercicio. Asimismo, los diputados propietarios no podían ser reelectos como suplentes para el siguiente período.

Al respecto Sayeg Helú expresa que " las primeras reformas que se hicieron ... lo fueron no tanto en materia municipal, cuanto por lo que se refiere a competencia estatal : Para precisar el número de representantes que deberían integrar las legislaturas locales; para introducir a nivel estatal también el principio de la "no reelección", que desde el 29 de abril de 1933 fuera categóricamente asentado para el Ejecutivo de la Unión; para prolongar un tanto el período de desempeño del cargo a los gobernadores de los estados, en armonía con el que se establecía, también para el Presidente de la República "(90)

Como ya dijimos, el período de duración en su encargo para los gobernadores era de cuatro años. Sin embargo, el 8 de enero de 1943, el artículo multicitado de nuestra Carta Magna se reforma por tercera vez, prorrogando a seis años el período de administración de los Gobernadores, al modificar el párrafo tercero, de la fracción tercera, para establecer :

" Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años."

Cuatro años más tarde sufre una cuarta modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947, otorgando el derecho de voto a las mujeres, al agregar un nuevo párrafo en la fracción primera, que establecía :

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

La quinta reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1953, derogó el párrafo en la reforma anterior, en virtud de que el artículo 34 Constitucional le otorgó la ciudadanía a las muje--

90- Sayeg, Helú, Jorge y otros. "LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION". Editorial Porrúa, 1986, México. PP.15-16.

res.

El 6 de febrero de 1976, se adicionan las fracciones cuarta y quinta del precepto en estudio para regular los asentamientos humanos; y se complementa con las adiciones al párrafo tercero del artículo 27 Constitucional publicadas el mismo día, y con la Ley General de Asentamientos Humanos, - publicada el 26 de mayo del mismo año. Las adiciones textualmente establecen :

" Art. 115 ...

IV. Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los - centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia.\*

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos -- centros con apego a la Ley Federal de la Materia.

Otra reforma (la séptima), publicada en el Diario Oficial de la Federa--- ción del 6 de diciembre de 1977, adiciona como último párrafo de la frac--- ción tercera, para introducir los diputados de mayoría en las legislatu--- ras locales y establecer la representación proporcional en los ayuntamien--- tos con más de trescientos mil habitantes; dicho párrafo establece :

" De acuerdo con la legislatura que se expida en cada una de las entida--- \*: Se refiere a la "Ley General de Asentamientos Humanos"



des federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes. "

La octava reforma (penúltima), publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, son planteadas importantes reformas que implican una nueva filosofía práctica y legislativa del Gobierno Federal y un nuevo esquema de comunicación y relaciones entre las tres áreas de Gobierno establecidas en nuestra Carta Magna, que son : La Federativa, La Estatal y La Municipal.

Así, uno de los aspectos que entraña el cambio en forma profunda es el relativo a la Administración Pública Municipal. En el aspecto político es importante mencionar que un avance importante, es la integración de regidores de representación proporcional, lo que dá acceso a los partidos de oposición a estos cuerpos colegiados, dando así margen a la democratización del Sistema Político Mexicano.

También es importante que la desaparición o suspensión de ayuntamientos o del mandato de alguno de sus miembros se deje a la Ley local, pero estableciendo un procedimiento en el cuál se dá garantía de audiencia a los interesados; por lo que los gobernadores ya no podrán suspender o declarar desaparecidos estos cuerpos políticos (los ayuntamientos); sino mediante un procedimiento que se establezca en las leyes.

En lo relativo a su patrimonio, los ayuntamientos lo manejarán conforme a la Ley, ya que el texto anterior del precepto 115 Constitucional, lo contenía en el sentido de que tenían libertad y esto daba lugar a múltiples intervenciones de los gobernadores contra el texto de nuestra Carta Magna

para vigilar la disposición y el destino de los bienes de los ayuntamientos, situación que se superó con la reforma de 1983, al establecer en su fracción IV inciso C : "... Los presupuestos de egresos serán aprobados - por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles ".

Concordante con la fracción segunda, la fracción cuarta reformada del --- multicitado artículo, confirma que los Municipios administrarán libremente su hacienda y determinarán cuáles son los ingresos suficientes para poder hacer frente a los gastos públicos municipales, tales como los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor.

Asimismo, la reforma es importante por cuanto a que conforme a las Leyes- locales, los ayuntamientos tienen a su cargo servicios públicos que lista el propio artículo en su fracción III, como son : agua potable, alcantarillado; alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, calles, parques y jardines entre otras.

También fué la posibilidad de que los Municipios se coordinen y se asocien para prestar servicios públicos cuando estén cercados o controlados.

Otro avance, lo constituye el hecho de que los municipios podrán formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo Municipal, -- así como de sus reservas territoriales, de acuerdo a lo establecido en la fracción V del artículo 115 Constitucional, en coordinación con el párrafo tercero del artículo 27 de la Ley fundamental.

Reforma importante, es la que determina que las relaciones de trabajo entre los estados (fracción IX) y sus trabajadores, así como de los municipios, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales, en -- base a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de --

los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, como lo preceptuado en la Ley Federal del Trabajo.

La última reforma (novena), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, lo único que varió respecto a la de 1983, es precisamente que se derogó al fracción X, (pasando a formar parte del artículo 116 Constitucional).

Por lo anterior, he decidido realizar una comparación de las últimas ---- tres reformas (ver anexo 1).

REFORMAS AL ARTICULO 115

6 de Diciembre de 1977

**ART. 115.** : Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa del municipio libre, conforme a las bases siguientes :

1.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el gobierno del estado.

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

3 de Febrero de 1983

**ART. 115** : Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa del municipio libre, conforme a las bases siguientes :

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

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

17 de Marzo de 1987

**ART. 115** : Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa del municipio libre, conforme a las bases siguientes :

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

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

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

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

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

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá

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

según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de 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.

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

- a).- Agua potable.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito.
- i).- Las demás que las legislaturas locales determinen según las

según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de 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.

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

- a).- Agua potable.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito.
- i).- Las demás que las legislaturas locales determinen según las

condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

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

b).- Las participaciones federales-

condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

b).- Las participaciones federales-

y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

*Aparecen subrayadas las adiciones incorporadas a ese párrafo tercero en 1976 simultáneamente a la adición al artículo 115 de la fracción IV transcrita.*

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

III.-.....  
.....

( Párrafo segundo :)

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

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

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

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

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



que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

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

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

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

V.- Los municipios en los términos-

que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

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

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

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

V.- los municipios en los términos-

(IV.- Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

*Nota: El párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, a -- que remite la fracción IV del artículo 115 transcrita arriba y derogada el 3 de febrero de 1983, -- dice:*

*"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equitativo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas*

*de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.*

de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

III.- .....

*Nota : La fracción octava pasa a -- ,  
formar parte del artículo 116 Consti-  
tucional de la Reforma de 1987.*

( Párrafo tercero :)

Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato :

a).- El gobernador substituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b).- El gobernador interino, el --

VIII.- Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo por más de seis años.

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato :

a).- El gobernador substituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cual-

VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX.- ( Derogada)

X.- ( Derogada)

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

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

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

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

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

quiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

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

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

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

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

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

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

*Nota : Fracción novena de este texto forma parte de la fracción VIII del artículo reformado en 1987, de rogada al igual que la décima.*

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

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

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

#### 4.3.- ANÁLISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL VIGENTE

La importante reforma constitucional que en materia municipal inciera el titular del Poder Ejecutivo ( Miguel de la Madrid Hurtado ), y que fue -- publicada el 3 de febrero de 1983, en el Diario Oficial de la Federación.

Dicha reforma tiene como propósito revertir la tendencia centralizadora - de las últimas décadas para asegurar el desarrollo del Municipio, tanto - en el aspecto político como el administrativo:"... Pues sin la decisión - de convertirlo en la célula gubernamental básica, no sería posible alcan- zar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo." (91)

Por lo anterior, es importante señalar que el nuevo texto del artículo -- 115 Constitucional contiene disposiciones que garantizan, por una parte, - la libre toma de decisiones por la comunidad para satisfacer las necesida desc colectivas según su propia apreciación de prioridades, y por la otra la disponibilidad, sin subordinación de los recursos económicos necesarios para lograr tal finalidad.

Así pues a continuación me avocaré a realizar un somero análisis del pre- cepto Constitucional en estudio; y en su fracción primera apoya y robus- tece la estructura política de los Ayuntamientos, consignando bases genê- ricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspen- sión, declaración y desaparición de los poderes municipales o revocación- del mandato a los integrantes o miembros de los ayuntamientos.

Es importante destacar como principal innovación de esta fracción la - - instauración obligada de un procedimiento previo, con derecho de defensa- para los afectados, ajustando a requisitos legales, antes de interferir - sobre el mandato que los ayuntamientos establecen por decisión del pueblo

91.- Hoyo D' Addona, Roberto y otros. "ESTUDIOS MUNICIPALES (LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL)" Editorial. Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. 1985. México. P.-13. SIC (No. 1).

a través del sufragio directo. Esto es, que en la fracción primera también se establece la garantía de audiencia para la observancia en los casos de los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

Al respecto, Jorge Sayeg Helú expresa que " efectivamente la fracción primera del Precepto Constitucional que nos ocupa, conservó del texto anterior, como forma de Gobierno Municipal, al ayuntamiento de elección popular directa, prescribiendo, asimismo, la existencia de autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado; conservó también el dictado de las mismas medidas con respecto a la renovación periódica de presidentes municipales, regidores y síndicos, sobre la base democrática que garantiza su relativa reelegibilidad " (92).

En resumen los tres párrafos finales de la fracción primera del artículo 115 Constitucional, relativas a la facultad que se otorga a las legislaturas locales, en el sentido de suspender ayuntamientos o declarar su desaparición por cualquier causa grave que la ley local establezca, obedece principalmente al apremio, previsto ya desde antes en la mayor parte de las constituciones locales o estatales, de no entorpecer, con consideraciones eminentemente teóricas la eficaz marcha de la administración pública local.

En cuanto a la fracción segunda del multicitado artículo en estudio, se reitera la personalidad jurídica del Municipio y se confiere jerarquía -- Constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la Ley. Se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares, disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

92.- Sayeg Helú, Jorge y otros. "LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION". Editorial Porrúa. 1986. México. PP.25-26.



En la fracción tercera, se enumeran los servicios públicos municipales y se definen como : los del agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y central de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que se proporcionen con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica (de servicio público), aquellos otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales-socioeconómicas de los Municipios, así como a la capacidad administrativa y financiera.

En relación a la coordinación y asociación entre los municipios para la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, será posible, siempre y cuando se trate de municipios de una misma Entidad Federativa y previo acuerdo de los ayuntamientos respectivos.

En lo referente a la Fracción Cuarta del Precepto Constitucional en estudio y como premisa original del mismo artículo se establece la libre administración de la hacienda en los municipios y en una forma de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, se le asignan a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Previéndose en estos casos y cuando los municipios no tengan la capacidad suficiente para la recaudación fiscal y la administración de tales contribuciones, la Constitución en esta fracción señala que éstos se hagan cargo de alguna de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Asimismo, se atribuyen igualmente a los municipios los rendimientos de -- sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor y principalmente, también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios - públicos a su cargo.

Para finalizar, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango Constitucional el Derecho de los Municipios a recibir las participaciones Federales que en su caso se les asignen, disponiéndose a la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cumplir a los municipios- dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se establece la obligación del pago de contribuciones para toda -- persona física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exencio nes ni subsidios, evitando de esta manera a nivel Constitucional, las - - prácticas de exentar a diversas personas o empresas del Sector Público.

Sin embargo, por razones de orden público, se exceptuó de estas reglas -- a los bienes del dominio público de la Federación, los Estados y los municipios.

Además como consecuencia del principio de la libre administración de la- hacienda municipal, se establece que los presupuestos de egresos de los - municipios deben ser aprobados sólo por los Ayuntamientos, como base en - los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los Ingresos que se les hubiera autorizado, " en la aprobación del Presupuesto de Egresos se concreta la voluntad del Ayuntamiento sobre los conceptos de gasto que se puedan rea-

lizar, con ello se otorga, y no sólo se afirma, la autonomía de gestión y libre administración de la Hacienda Pública por parte de la Autoridad Municipal, la cual no tenía más límite que el monto total de sus recursos disponibles." (93).

Ahora bien, otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, en lo relativo al desarrollo urbano, por lo que, en las reformas del 3 de febrero de 1983, al Artículo 115 de nuestra Carta Magna, se faculta, en su fracción quinta, a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regulación de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de Gobierno estrechamente vinculado, y en su necesaria intervención como nivel de Gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de las zonas de reservas ecológicas, todo ello en concordancia y de conformidad con los fines y lineamientos generales establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de Nuestra Carta Magna Fundamental.

Al respecto Jorge Sayeg expresa que, " en la fracción quinta se establecen, efectivamente, los principios generales del desarrollo urbanístico del Municipio Mexicano..." (94).

En lo referente a la fracción sexta, ésta regula el aspecto específico de la conurbación, misma que ya contemplaba el artículo en estudio, antes de la reforma, y la define así: " VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las --

93.- Hoy: D' Addona, Roberto. Op. Cit. P.13.

94.- Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit. P.35

entidades federativas y los municipios respectivamente, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia"

La Ley Federal de la Materia, viene a ser la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual se reglamenta de las facultades constitucionales que hemos venido enunciando, en lo relativo a las Fracciones V y VI del Precepto Constitucional en estudio y concordantes con los artículos 42 fracción primera, artículo 27, que en varios de sus párrafos y fracciones hace referencia al Municipio, otorgando en la fracción VI de dicho precepto, plena capacidad a los estados, al Distrito Federal y a los municipios para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para servicios públicos y con el artículo 73 fracción XXIX en el inciso "C" de nuestra Carta Fundamental.

Por último, de las dos fracciones antes analizadas (quinta y sexta), podemos afirmar que la autonomía municipal en materia de régimen territorial-indudablemente se ha consolidado y se puede resumir en siete grandes rubros dicha reforma, siendo los siguientes :

1. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, teniendo facultades para expedir los Reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para regular lo relativo a la zonificación y desarrollo urbano.
2. También tiene, los municipios, facultades para aprobar y administrar la zonificación de su territorio, así como los planes de desarrollo urbano.
3. Los Municipios están facultados para participar en la creación y ad-

ministración de reservas territoriales.

4. Los municipios están facultados para controlar y vigilar la utilización del suelo urbano de su territorio.
5. Los municipios cuentan con facultades para intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.
6. También tiene la facultad para otorgar licencias y permisos para --- construcciones y participar en la creación de zonas de reservas ecológicas.
7. En los términos de la fracción VI del artículo 115 Constitucional, - los municipios cuentan con facultades para planear y regular de mane- ra conjunta y coordinada con la Federación y las Entidades federati- vas, el desarrollo de los centros de población, cuando estos tiendan a formar una continuidad demográfica, esto es, que se encuentran con- urbados.

A respecto, Jorge Carpizo, expresa que : " El artículo 115 señalaba que - los estados y los municipios expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo relativo al desarrollo urbano. El problema se econ- traba en que no se precisaba el campo de competencia del Municipio. La - actual fracción V del artículo 115 especifica claramente la competencia - del Municipio respecto al desarrollo urbano..." (95).

En lo relativo a las fracciones séptima y octava, se contempla la intro- ducción del principio de representación proporcional en la elección de -- los ayuntamientos de todos los municipios, y no sólo de aquellos que re- sultaban bastante populosos. Así como lo concerniente a que la elección-

95.- Carpizo, Jorge y otros. "ESTUDIOS MUNICIPALES". Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, No. 3. 1985. México. P.42.

de gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y de acuerdo con lo establecido por las leyes electorales respectivas.

Así los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, y menos, aún como interinos, substitutos, provisionales o encargados del despacho.

También la fracción octava establece que no pueden ser electos para el período inmediato :

1. El Gobernador sustituto Constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del primero (Constitucional).
2. El Gobernador Interino, el Provisional o el ciudadano que supla las faltas temporales del titular del Ejecutivo Estatal, siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del período.

Asimismo, fija los requisitos para ser electo Gobernador Constitucional, de un Estado, siendo estos los siguientes :

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
2. O ser nativo del Estado.
3. O tener una residencia efectiva en el Estado de cuando menos 5 años inmediatamente anteriores al de la elección.

Por lo que respecta a los representantes en las legislaturas estatales, éstos serán proporcionales al número de los habitantes; pero en todo caso no podrán ser menor de 7 diputaciones en los estados cuya población no llegue a 400,000 (cuatrocientos mil habitantes). De nueve en aquellos cuya población exceda del número anterior de habitantes, pero sin embargo,

que no llegue a ochocientos mil, y de once en los estados cuya población sea superior a ésta última cifra.

Los diputados de las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el siguiente período inmediato, sin embargo, los diputados suplentes si pueden ser reelectos para el período inmediato. pero con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio. Asimismo, los diputados propietarios no podrán ser reelectos con el carácter de --- suplentes para el período inmediato.

Por otra parte, la fracción octava del artículo 115 Constitucional vigente, regula las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado como de los municipios, los que para corresponder integralmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de nuestra propia Carta Magna, sugiere que a fin de que los mencionados trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro. Se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales mismas que deben observar como principios fundamentales la garantía de -- los derechos mínimos de sus servicios. Así como la implantación de sistemas de servicio público de CARRERA ESTATAL Y MUNICIPAL Y NIVELES DE ESTABILIDAD LABORAL EN EL TRABAJO.

Asimismo, el acceso de la Función Pública, la protección del salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficiencia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución de controversias.

## CONCLUSIONES.

El municipio en México, ha jugado un papel importante dentro del ámbito social, económico y político para así poder lograr un mejor desarrollo integral de la Nación, debido a los múltiples problemas en los cuales se ha visto inmerso el municipio durante muchos años, y que en la actualidad, esta forma de organización ha tenido una mayor atención de parte de los diferentes sectores que integran nuestra sociedad.

Es así como encontramos que la Reforma Municipal es una reforma política cuyo propósito es el de ampliar la democracia, cabe señalar que ello -- presenta un serio problema en la Autonomía Política del cual deben gozar -- los municipios, ya que los ciudadanos no tienen una participación tan activa como lo requiere en estos momentos tan críticos a nivel nacional.

Por lo anterior es necesario hacer valer la Autonomía e Independencia -- del municipio contenido en el artículo 115 Constitucional, para lograrlo -- debemos (gobernantes y gobernados), tener una participación más activa y -- consiente del papel que jugamos en la vida municipal, estatal y federal -- dentro del ámbito democrático que ello representa.

Por lo cual me atrevo a afirmar que la descentralización y redistribución del poder hacia el municipio le permita a éste generar más poder de manera autónoma. El poder redistributivo debe transformarse en capacidad para organizar los recursos humanos, materiales, naturales y financieros -- de la comunidad a fin de generar riqueza y bienestar.

Debemos redistribuir el poder del Estado, es decir el poder de organización social para mejorar la organización a nivel municipal y así, generar más poder municipal.



Es prioritario que el gobierno municipal aumente su poder para organizar a la comunidad en vistas al aprovechamiento integral de los recursos con que cuenta el municipio y en esta medida generar la autosuficiencia regional y, por ende, nacional.

En la actualidad existe un paternalismo por parte de la federación y de los estados hacia los municipios que hacen que estos últimos muestren una actitud pasiva y receptiva, lo cual los ha orillado a depender económica y políticamente de la federación y de los estados, cuestión que agudiza el problema de la autonomía municipal ; pero mientras éste no realice acción alguna contra el problema anteriormente descrito, se profundizará cada vez más sus crisis.

Para lograr salir de la pasividad y crisis en la cual se encuentra -- inmerso el municipio necesita éste inducir la organización cooperativa del trabajo de la comunidad para crear poder, es precisamente organizando el trabajo y el esfuerzo de los miembros de la comunidad, a fin de -- aprovechar plenamente los recursos que posee el territorio municipal.

Es precisamente porque el municipio no tiene en la actualidad poder económico, por lo que necesita generar poder social. Mientras no se comprenda este principio básico, la descentralización y el fortalecimiento municipal no serán posibles. El fortalecimiento municipal tiene que ser un proceso interno del municipio.

En la actualidad el gobierno municipal ya no debe limitarse a ser un prestador de servicios públicos. Debe convertirse en gobierno en el pleno sentido de la palabra, es decir, en promotor del desarrollo de la comunidad: desarrollo económico, político, social, cultural.

Es por ello necesario implantar sistemas modernos de administración municipal, para facilitar y perfeccionar la labor de los Ayuntamientos y

de esta manera ir sustituyendo la improvisación, promoviendo la creación de Bancos Municipales de Información, al alcance de la ciudadanía y con estructuras que le otorguen un alto grado de confiabilidad.

Finalmente debemos reconocer que el Ejecutivo Federal ha sentado las bases del esquema normativo para hacer realidad el fortalecimiento municipal en nuestro país.

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

- 1.- Acosta Romero, Miguel (y otros).- " LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION ".- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1986.
- 2.- Ayuso Castillo, Gustavo.- " BASES JURIDICO - ADMINISTRATIVAS PARA LA REFORMA MUNICIPAL DE MEXICO ".- Tesis para Lic. en Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M.- México, 1979.
- 3.- Burgoa, Ignacio.- " DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO " .- Editorial - Porrúa, S.A.- México, 1976.
- 4.- Carranca y Trujillo Raúl.- " LA ORGANIZACION SOCIAL DE LOS ANTIGUOS-MEXICANOS ".- Editorial Botas.- México, 1966.
- 5.- " CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ".- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1987.
- 6.- " CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ".- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1988.
- 7.- Cué Cánovas, Agustín.- " HISTORIA SOCIAL Y ECONOMICA DE MEXICO " .- (1521 - 1854 ).- Editorial Trillas, México, 1981.
- 8.- Chevalier, Francois.- " EL NACIMIENTO MUNICIPAL ".- No. 99 Marzo-1986 Editorial Nexos.- México, 1986.
- 9.- Delgado Navarro, Juan.- " ANTECEDENTES DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN MEXICO " .- en Gaceta Mexicana de Administración Público, Estatal Nos.

- 10.- Delgado Navarro, Juan. " SISTEMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL", en Gaceta Mexicana de Administración-Pública, Estatal y Municipal, Nos. 10-11 Abril- Sep. 1982. Editorial I.N.A.P., México. 1982.
- 11.- Díaz del Castillo, Bernal. "HISTORIA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA", Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.
- 12.- El Artículo 115 Constitucional y las Nuevas Atribuciones Municipales", Editorial Publicaciones del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- 13.- Esquivel Obregón, Toribio. "APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO" Tomo II. Editorial N.E. Non. Data, México, 1974.
- 14.- Faya Viesca, Jacinto. " ACTIVIDAD POLITICA Y PARTICIPACION A NIVEL MUNICIPAL", en Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal, No. 3 Junio.-Sep., 1981. Editorial I.N.A.P. México, 1981.
- 15.- "FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO", en Gaceta Mexicana de administración Pública, Estatal y Municipal, Nos. 16-17 Octubre-Marzo 1984-1985, Editorial I.N.A.P., México, 1985.
- 16.- Fraga, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO"., Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
- 17.- Geraldo Venegas, Rubén. "REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS Y EXAMEN DEL JUICIO POLITICO A LOS AYUNTAMIENTOS Y SUS MIEMBROS", Editorial Publicaciones del C.N.E.M. de la Secretaría de Gobernación, México, 1987.
- 18.- Gilly, Adolfo. "LA REVOLUCION INTERRUMPIDA (MEXICO 1910-1920:UNA GUERRA CAMPESINA POR LA TIERRA Y EL PODER)", Editorial el Caballito, México, 1979.

- 20.- González, Casonova, Pablo. "LA DEMOCRACIA EN MEXICO", Editorial Era México, 1982.
- 21.- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. "DERECHO Y ADMINISTRACION EN ESTADOS Y MUNICIPIOS". Editorial Serie Praxis Nos. 39, México, 1983.
- 22.- Hansen, Roger. "LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO". Editorial Siglo Veintiuno, México, 1981.
- 23.- Heller, Herman. " TEORIA DEL ESTADO", Editorial F.C.E. México, 1983.
- 24.- "HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO", Editorial Publicaciones del C.N.E.M. de la Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- 25.- "HISTORIA GENERAL DE MEXICO". Dos tomos, Editorial Colegio de México, México, 1981.
- 26.- Hoyo D' Addona, Roberto (y otros). "ESTUDIOS MUNICIPALES" Volúmenes 1-6, Editorial Publicaciones del C.N.E.M. de la Secretaría de Gobernación México, 1985.
- 27.- Jiménez O., Regina; Moreno Collado, Jorge. "LOS MUNICIPIOS EN MEXICO", Editorial Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, 1978.
- 28.- "LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 115 Y ADECUACIONES A LAS LEYES FEDERALES", Editorial, Publicaciones del C.N.E.M. de la Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- 29.- Lira, Andrés (y otros) . "HISTORIA DE MEXICO" Tomo VI, Editorial, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1978.
- 30.- Loret de Mola Badillo, Rafael. "PROBLEMATICA DEL MUNICIPIO SIN RECURSOS", Editorial U.N.A.M., México, 1976.

- 31.- Miranda, José; Jiménez, Wigberto (y otros). "HISTORIA DE MEXICO", Editorial ECLAL, S.A., México, 1981.
- 32.- "MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO". Editorial, Publicaciones del C.N.E.M de la Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- 33.- Martínez Cabañas, Gustavo. "LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN MEXICO", en Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal, Nos. 14-15 Abril- Sep. 1984, Editorial I.N.A.P. México, 1984.
- 34.- Melgarejo, José Luis. "ANTIGUA HISTORIA DE MEXICO". Editorial S.E.P. México, 1984.
- 35.- Muñoz, Virgilio y Ruiz M., Mario. "ELEMENTOS JURIDICO-HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO". Editorial U.N.A.M., México, 1979.
- 36.- Ochoa Campos, Moisés. "LA REFORMA MUNICIPAL", Editorial Porrúa, S.A. México, 1968.
- 37.- Olmedo Carranza, Raúl (Y otros). "Estudios Municipales", Editorial Publicaciones del C.N.E.M. de la Secretaría de Gobernación, Mex. 1983.
- 38.- "REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". LII LEGISLATURA, México, 1983.
- 39.- Rivés Sánchez, Roberto. "ELEMENTOS PARA UN ANALISIS HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO (1821-1940)", Editorial - - I.N.A.P., México, 1984.
- 40.- Sayeg Helú, Jorge (y otros) "LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION" Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
- 41.- Silva Hersog, Jesús. "BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA", Editorial F.C.E., México, 1973.

- 42.- Tena Ramírez, Felipe. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", Editorial Porrúa, S.A., México. 1981.
- 43.- Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO", Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- 44.- Velázquez, María del Carmen (y otros) "HISTORIA DE MEXICO" Tomo VII Editorial Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1978.