



52
207
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

"ARAGON"

AREA DE DERECHO

"INEQUIDAD DEL CRITERIO PARA
FIJAR LAS PARTICIPACIONES
FEDERALES A LOS MUNICIPIOS"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
BLAS CARDENAS SANCHEZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

San Juan de Aragón, México

1990



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.

C A P I T U L O P R I M E R O

EVOLUCION DE LA FIGURA JURIDICA DEL MUNICIPIO A TRAVES DE LA HISTORIA

A). LA COMUNIDAD BASICA Y LA POLIS GRIEGA

- 1.- El sentido comunitario del hombre (zoon politikon). 2. La Polis Griega. 3.- Proceso de formación de la Polis-Griega como equivalente sociológico del municipio.

1.- EL SENTIDO COMUNITARIO DEL HOMBRE (ZON POLITIKON).

El hombre es un ser sociable por naturaleza. Su sobrevivencia la ha fincado en este sentido comunitario que posee en forma innata.

La Antropología nos ha enseñado que las actividades depredatorias del hombre primitivo fueron la caza, la pesca y la recolección de frutos silvestres; en dichas actividades estaba presente el sentido grupal para fortalecer y lograr con ello mejores resultados.

Cuando el hombre se dió cuenta de los provechos y rendimientos de la agricultura, se convirtió en sedentario y la defensa del producto de su trabajo en el cultivo de la tierra le dió una razón más para convivir en grupo y lograr con ello defenderse mutuamente del ataque de tribus y buscaban apropiarse de sus cosechas y ganado.

Este sentido comunitario nace por el hecho de que el hombre es un ser racional.

Calificado de tal manera por el filósofo griego Aristóteles, - quién lo denomina "zoon politikon"; por que el hombre es un ser or denado para la convivencia social, sus fines supremos no los reali zan en la vida individual, sino que busca siempre la interrelación social con sus semejantes.

De esta forma se van creando en ellos los vínculos de parentes co originados por la consanguinidad o el matrimonio. Agregandose -- posteriormente los vínculos de vecindad, en los cuales se defiende de extraños la propiedad de la tierra y la morada, e incluso amplían dose a las tendencias comunes como son el vestido, el lenguaje y la religión.

Este sentido comunitario del hombre lo llevó a formar lo que - ahora conocemos por comunidad.

La comunidad es el lugar social en el cual el hombre se desarrol la como tal y satisface sus necesidades primarias y secundarias. Por ello Aristóteles definía que el hombre que vive completamente - aislado será un dios o será una bestia, pero no puede decirse que - sea un hombre.

El primer tipo de comunidad de la que el individuo se desarrol la es la familia, posteriormente un determinado número de familias forman un clan y el conjunto de éstos forman una tribu.

Se puede decir que la tribu es la forma primaria del sentimien to solidario por una nación en sentido sociológico, por ello George P. Murdock define a la tribu como... "un grupo social que comprende un número de clanes y otros subgrupos, el cual se caracteriza ordi nariamente por la posesión de un territorio, de un determinado dia lecto, de una cultura homogénea y diferenciada y una estructura --

política organizada o por lo menos algún sentido de solidaridad común frente a los extraños"... (1)

Por lo anterior, es importante señalar que el sentido comunitario del hombre lo llevó a través del tiempo a formar el Estado moderno que hoy conocemos, y a establecer formas de gobierno local -- como es el caso del municipio.

Lo anterior se funda en el hecho que la actualidad, aún en el país más pequeño existirán siempre grupos bien definidos, denominándose jurídicamente municipios, condados, villas, etc.; los cuales tienen sus formas de vida bien particulares y se definen perfectamente de los demás.

2.- LA POLIS GRIEGA.

El mar Egeo es un extenso golfo el cual esta formado por el Mediterráneo entre Europa y Asia. Por un lado el Continente Europeo - desprende hacia el Sur la península de Grecia; y por el otro lado - el Continente Asiático arroja hacia el Oeste la península de Asia Menor.

La suavidad del clima de la zona del Egeo, los recursos del suelo y sobre todo su posición encrucijada entre los continentes de Asia, Europa y Africa, hacen de ella un centro geográfico propicio al desarrollo de la civilización; como lo fué el valle del Nilo y - Mesopotamia en el Cercano Oriente.

(1). Citado por Luis Recasens Siches. Tratado General de Sociología. México. 1974. Edit. Porrúa. p. 494.

En esta región floreció la Cultura Griega en los tres últimos milenios de la era pasada. Es sin duda la Cultura Griega la que influyó en la mayoría de los aspectos culturales del hombre moderno; ya que en ésta se desarrollan plenamente las artes y las ciencias. Es la muestra cultural en la cual el hombre logra identificarse como miembro de una comunidad.

El medio geográfico en el cual se asientan los primeros grupos de la Cultura Griega es una zona de montañas que se cruzan en todas direcciones y los valles que se extienden entre sus flancos forman regiones propicias para la vida local. Esta dificultad en las comunicaciones terrestres deben haber aumentado el amor que los griegos siempre sintieron por la vida en pequeños grupos independientes.

El cambio, la abundancia de las islas estimuló el tráfico marítimo pues el navegante podía cruzar el mar Egeo sin perder de vista la tierra.

Los primeros pobladores de la zona Egea no tenían ningún parentesco racial con los griegos. Eran bajos, robustos y de piel morena, se denominaron Egeos y parecen haber pertenecido a pequeños grupos que desde época remotísima poblaron las riveras meridionales del Mediterráneo.

Posteriormente llegaron a las costas del mar Egeo, bandas de pastores nómadas los cuales cambiaron su sistema de vida; la posesión de las tierras los transformó en sedentarios y agricultores.

Las primeras aldeas fueron habitadas por un escaso número de familiares que poseían las tierras circundantes.

Poco a poco las aldeas cercanas se juntaron y se transformaron

en ciudades, cada una de ellas construyó un Estado perfectamente in dependiente con su gobierno, sus leyes, sus recursos y sus ejérci--tos.

Sin embargo la semejanza de costumbres y de creencias religiosas dió un tipo de vida común a todos los griegos, por lo cual se --dieron a sí mismo el nombre de Helenos y llamaron bárbaros a los --pueblos que no eran de su raza y hablaban idiomas extraños. Pero no pudieron alcanzar la unidad política.

Por lo anterior, "cabe hablar de una civilización griega o helénica, pero no de un estado helénico, por eso la historia política de los griegos es la historia de las luchas entre ciudades que aspiraban a la hegemonía"... (2)

La mayoría de las ciudades griegas (la polis) estaban ubicadas cerca de una colina fortificada, la cual servía de refugio a los pobladores en caso de peligro.

A las ciudades altas se les denominaba "Acrópolis" y en ellas--se construyeron los grandes templos dedicados a los dioses.

La polis griega abarca un territorio más o menos extenso. Por--lo regular, estaba delineada por sus murallas, las cuales servían --de protección en caso de ataque de las tribus bárbaras, pero además poseían una porción extensa de tierra circundantes.

(2). Secco Ellauri, Oscar, La Antigüedad y la Edad Media. Buenos Aires, Argentina. Edit. Kapeluz, Cuarta Edición. 1965 p. 106

En la civilización griega se instruyó por vez primera las formas definidas de gobierno local. Las concentraciones humanas en la polis fué un antecedente sociológico del municipio, aunque los griegos no lo contemplaron como figura jurídica, como de la misma manera no contemplaron la figura del Estado, como actualmente la conocemos.

La democracia en su esencia, estaba presente en la polis griega, ya que era la Asamblea de Ciudadanos de la que designaba gobernantes y proponía leyes para la comunidad.

3.- PROCESO DE FORMACION DE LA POLIS GRIEGA, COMO EQUIVALENTE SOCIOLOGICO DEL MUNICIPIO.

Por lo regular la doctrina simplifica el término polis a Estado-Ciudad. Sin embargo, se debe entender que este término no tiene la correspondiente significación del Estado moderno actual, ya que Grecia tuvo en su territorio muchas ciudades con sus correspondientes Constituciones que según las fuentes históricas denominan politeía. Lo anterior hace difícil pensar en la existencia de un Estado-Ciudad que agrupara a Grecia como un verdadero Estado.

Cuando Atenas alcanza un completo dominio marítimo en Grecia, se realiza el apogeo de la cultura griega en los siglos V y IV a. de C. y es cuando se habla de la realización doctrinal de su Estado-Ciudad; pero esta se ve interrumpida por las guerras que se sostienen con Esparta, Corinto y Tebas.

Por lo anterior se duda de la existencia de un verdadero Estado griego. Pero lo importante es dejar asentado que el proceso ha--

cia el agrupamiento estrictamente sociológico, lo tenemos como claro ejemplo en Grecia.

Antes del estadio de la organización política, se tiene la etapa del mero agrupamiento familiar gentilicia, del tipo tribal e inclusive de tipo patriarcal. Llevado este impulso gregario a formar verdaderas comunidades unidas por intereses afines, como son ahora los municipios.

B). EL ORIGEN ROMANO.

- 1.- La fundación de Roma.
- 2.- La Gens.
- 3.- La Población Amurallada.
- 4.- Los Municipios, poblaciones con autoridades propias.
- 5.- Los habitantes del Municipio.

1.- LA FUNDACION DE ROMA.

Las ideas más generales aceptadas en la actualidad para comprender la fundación de Roma son las que manifiestan que en varias oleadas migratorias desde el año 2,000 a. de C. los Arios Indoeuropeos - procedentes de la llanura Bacteriana y del noreste de Rusia, penetraron en la región mediterránea. Se trataba de un pueblo de pastores - con carácter enérgico e inquieto, su forma familiar era la patriarcal y tenía por costumbre incinerar a sus muertos.

Encontraron en las regiones de la cuenca mediterránea una cultura bastante desarrollada con rasgos no muy homogéneos en lo que es - ahora España, Italia y el norte de Africa.

Entre los mediterráneos y los Arios se estableció una coexistencia que llegó a cierto grado de fusión.

Los Arios que penetraron en Italia eran en su mayoría los Umbrios, quienes se establecen al Norte de la Península.

Otro grupo de invasores Arios era el de los Iliorios, que se establecen en la costa de la península.

Y un tercer grupo que se establece en la llanura del Lacio, en la parte central de la costa occidental era el de los Latinos.

A fines del segundo milenio a. de C. cuando el Mediterráneo comienza a conocer el hierro, Italia sufre otra invasión por parte de un pueblo procedente de Asia menor: Los Etruscos, pueblo de piratas, magos, ingenieros y artistas.

Este nuevo huésped se estableció en la región toscana. Al sur de ellos estaban asentados una ramificación de los Umbrios y los Latinos, quienes fundaron varias aldeas pequeñas agrupadas en una confederación bajo la hegemonía de Alba Longa.

A dicha confederación de aldeas "de las siete montañas " se unió posiblemente parte de las tribus Sabinas, y tenían como finalidad defenderse de los Etruscos, esta unión de aldeas pudo haber sido el origen de Roma.

En el siglo VIII a. de C. comienza en el sur de Italia la colonización Griega en donde se introduce el alfabeto el cual es adoptado por los Etruscos y llevado por éstos hacia Roma. Los griegos sólo formaban entre sus ciudades una débil red de alianzas.

El Lacio, de unos 2,000 Km², con la ventaja del río Tiber y su buena ubicación para el comercio, se desarrolla entre dos grandes culturas: La Etrusca al norte y la Griega al sur.

Esta posición del Lacio tiene la facilidad para desarrollarse-

en forma urbana, considerandose que dicho desarrollo se logra aún - cuando los Latinos viven en constante pugna con los Etruscos.

Por otro lado, se tiene otra versión de la fundación de Roma - la cual la historia latina la transmite más bien como leyenda.

Los historiadores romanos hechan mano de la fantasía ya que en gran parte se basaron en tradiciones nacionales y en datos de los - archivos sacerdotales para narrar el proceso de la fundación de Roma, ligando dicho origen con las más bellas tradiciones griegas haciendo de Roma a través de Alba Longa la heredera de Troya.

Según la tradición "Roma fue fundada en el siglo VIII por dos-hermanos llamados Rómulo y Remo, personajes históricos de sangre divina y real, hijos de una princesa latina y de Marte, dios de la -- guerra".

"Fueron arrojados al Tiber por un usurpador del trono; pero las aguas del río arrastraron la cesta que contenía a los infantes hasta depositarla en la ribera, donde los salvó del hambre una loba, que - los amamantó y cuidó. Un pastor los recogió y educó. Cuando alcanzaron la mayoría de edad supieron el misterio de su nacimiento. dieron muerte al usurpador del trono y repusieron al rey legítimo". (3)

Sigue diciendo la leyenda que "luego de reponer a Numitor en el trono, Rómulo y Remo se retiraron para fundar su propia ciudad. Se--gún los autores romanos, esta fundación ocurrió el 21 de Abril del - año 753 a. de C., cuando aventureros de diversas razas se unieron -- para establecer la nueva ciudad bajo la dirección de los dos herma--

(3). Secco Ellauri, Oscar. La antigüedad y la Edad Media. Buenos Aires Argentina 1965, Cuarta Edición. Edit. Kapeluzz. p. 182.

nos. Algún tiempo después, mediante el fratricidio, llega Rómulo a ser el primer monarca de Roma, atrayendo a los hombres hacia su ciudad mediante un generoso derecho de asilo; y a las mujeres mediante el rapto de las sabinas". (4)

Sea cual fuere la realidad en la fundación de Roma, lo importante es que legó al mundo muchas instituciones jurídicas que en la actualidad siguen vigentes, como es el caso del municipio.

2.- LA GENS.

La característica central de los latinos fué su espíritu de asociación. Cuando llegaron al Lacio tenían una cultura rudimentaria, pero avanzaron firmemente hasta constituirse en el grupo más adelantado de los pueblos itálicos.

Para ellos la célula primaria fue la familia, al jefe de la comunidad familiar, paterfamilias, se someten por igual personas y cosas, y el agravo de unas y otras se nombran precisamente con el término común familiar.

Para los romanos "la domus era una familia en la cual el paterfamilias era una especie de monarca doméstico que ejercía un vasto poder sobre sus hijos, nietos, esposa, nueras, esclavos y clientes. Este poder incluía el derecho sobre la vida y la muerte sobre hijos y nietos, y no disminuyó por la influencia del Estado, la cual se detenía a la puerta de la domus".

(4). Floris Margadant, Guillermo. Derecho Romano. México 1985. Edit. Esfinge S.A. p. 19

"Sólo el paterfamilias era propietario; también era sacerdote-doméstico y juez en asuntos hogareños y más. Tenía en el seno de la familia una rígida disciplina. La domus llegó a convertirse en una sólida escuela que daba grandes virtudes cívicas entre las ciudadanas romanas". (5)

De la familia se va a la gens. La gens es un agrupamiento de comunidades familiares. Forman un lazo de razón política en el que une a los miembros gentilicios bajo la común autoridad del pater gentis.

Las gentes tenían en su origen un alto sentido de organización e independencia ya que "Las familias formaban gentes basándose en supuestos orígenes comunes. Dichas gentes poseían, respecto de la organización de Roma, un alto grado de independencia. Por su cuenta podían declarar la guerra a los enemigos de Roma. Practicaban una religión propia, se gobernaban por su propia organización y tenían patrimonio independiente y posiblemente sus propias normas de derecho privado, hasta el punto de que en tiempos históricos encontramos leves diferencias entre gentes diversas con relación a algunas materias de ese derecho. Además ejercían funciones de vigilancia moral con objeto de suavizar el enorme poder que el paterfamilias tenía sobre los miembros de sus domus". (6)

De la agregación de varias gentes nace Roma. Al surgir el Estado-la civitas- como grupo político unitario y supremo, no desaparecen los grupos políticos menores, familias y gentes. Ciertamente que la gens se ve abatida durante la etapa de la república hasta quedar como minoría histórica de las primeras comunidades romanas, como ante

(5). Idem. p.22

(6). Idem. p.23

cedente del municipio. Sin embargo, la familia conserva hasta nuestros días sus estructuras, sirviendo de base a la sociedad.

3.- LA POBLACION AMURALLADA.

La palabra municipium de la cual proviene el término actual del municipio, según las fuentes latinas, representa una triple significación. Equivale en primer lugar a una población fortificada; en segundo lugar, tenía también la significación de cargo de autoridad; y por último equivale a la denominación que se le daba a los habitantes de dichas poblaciones fortificadas.

La primera significación se establece "por la presencia del -- verbo munio, como parte del término municipium. Este verbo significa justamente fortificar, amurallar de donde el sustantivo toponímico de municipium significará lugar amurallado, o lugar fortificado"

"Algunos autores, además vinculan este significado con el término communis, que significa común o comunidad, las cuales hacen referencia a su naturaleza del ser humano a la sociabilidad participativa y comunicativa. De manera que se piensa en su origen la voz -- communis hace referencia al grupo humano que convive dentro del recinto amurallado o de un municipio". (7)

Lo anterior es comprensible ya que las primeras poblaciones romanas se fundaron en regiones altas y generalmente se fortificaban-

(7). De Miguel, Raimundo. Nuevo Diccionario Latino Español Etimológico. Madrid 1921 p. 591. Citado por Vázquez Paredes Hector. El-nuevo municipio mexicano. México, 1986 Edit. SEP. Colecc. Foro 2000 p. 41.

para resistir ataque de tribus enemigas. Pero sin embargo, los romanos en su tendencia expansionista, se encontraron con pueblos asentados unas veces dentro de sus propias fortificaciones a los que se llamaría originalmente municipia. Así mismo, se establecían asentamientos en el campo a los cuales se les llamaría con los nombres de Fundus, que significa fondo o fundación en el sentido de asentamiento humano y eran poblaciones con pocos habitantes y sin fortificaciones. También se designó con el término ager a estas poblaciones que literalmente hacen referencia al campo, significa en sentido estricto un asentamiento rural, el cual recibe los calificativos, según las fuentes, de ager hosticus, "poblado enemigo"; ager peregrinus, poblado sujeto al régimen de Derecho peregrino; y ager Romanus; poblado sujeto al Derecho Romano.

Los diferentes términos usados por las fuentes, permite suponer que se trata de diferentes clases de entidades político-sociales, diferentes en cuanto al grado de desarrollo alcanzado, así como al grado de organización interna que pudieran tener.

Por lo anterior, se supone que los municipia eran entidades mejor organizadas internamente, y de mayor desarrollo político-social gracias a lo cual habrían podido seguir un proceso hacia las formas de urbanización o constitución de ciudades-civitas mientras que los fundus y los ager serían todavía entidades de carácter rural, con menor grado de desarrollo económico y político.

Al establecer la república y posteriormente el Imperio el poder en Roma estaba centrado en un pequeño núcleo de familias que acapararon el gobierno y formó una oligarquía; los patricios gobernaron el vasto territorio romano estableciéndose el concepto del imperium. " La idea del imperium les hizo concebir a los romanos la manera de conservar a la ciudad vencida bajo su dominación, bajo su -

imperium. Así surgió el Imperio Romano. Por ésto casi nunca destruye rón a las ciudades sometidas, sino que las dominaron únicamente y lo graron su intento valiéndose de un nuevo procedimiento que dió como fruto la aparición de un régimen municipal que se fue generalizando" (8).

Los municipios dominados e incorporados a Roma por el Imperio, tenían la obligación de otorgar determinadas prestaciones y tributos a la metrópoli, así como prestar servicio militar a las legiones romanas; sin embargo, conservaron su autonomía administrativa y sus magistrados.

" En esta época fue una etapa de transición, que hizo ver a los antiguos la posibilidad de coordinar la vida municipal aislada, con la existencia del Estado. La prueba es que las ciudades aliadas conservaron sus magistrados municipales y los que antes fueron estrategas y políticos del pequeño Estado se convirtieron en Ediles que cuidaban de los servicios urbanos. Al mismo tiempo dichas ciudades enviaban anualmente sus representantes que trataban en el Senado de Roma los asuntos que les afectaban".

"Las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamo municipiae; entre ellos había diferentes categorías: Los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamo municipia foederata. Los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana se les designó municipia cerita". (9)

(8). Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. México 1985. Edit. Porrúa S.A. Cuarta Edición p. 67

(9). Idem. p. 68

4.- LOS MUNICIPIA, POBLACIONES CON AUTORIDADES PROPIAS.

Las fuentes latinas al hacer uso de las voces de municipium y de municipes, aluden claramente al desempeño del cargo de autoridad. Se ha encontrado en el término municipium, que esta comprendida la voz munus eris que significa cargo, oficio o autoridad.

En efecto, esta mención la hace Paulo en el Digesto 50, 16, 18 "municipes dici, quod munera civilia capiant: se dicen municipes o se llaman municipes, por que desempeñan cargos civiles". (10)

Por lo anterior, se puede entender que estaríamos ante una especie de contradicción, o bien, ante una doble teoría explicativa - del término municipium: La teoría que encuentran en su raíz el significado de fortificación; y la teoría que encuentra el significado de cargo, oficio autoridad.

Sin embargo la historia jurídica romana hace referencia a poblaciones amuralladas, así como a la existencia de determinadas autoridades que están frente a las mismas poblaciones.

La voz municipe, según lo menciona el Novissimo Digesto. "...- municeps est, ut ait Aelius Gallus, qui in municipio liber natus -- est. Item qui ex alio genere hominum functus est. Item qui municipio ex servitute se liberavit, a municipe..."; y según la traducción - que el profesor José Barragan hace al texto se entiende que, "Se -- llama municipe, como dice Aulo Gallo, al que ha nacido libre en un municipio. Así mismo se llama municipe a quien haya ejercido un cargo público cualquiera que hubiese sido su condición jurídica perso-

(10). Citado por Vázquez Paredes, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. México, 1986. Edit. SEP. Colecc. 2000 p. 43

nal. También el esclavo que sea liberado por un municipe..." (11)

Por lo anterior se puede afirmar que dentro de un aspecto genérico recibían el nombre de municipes, quienes ejercían algún cargo de autoridad dentro del municipio. Incluso el pueblo romano se dirigió, en sus negociaciones a dichas autoridades quienes en todos los casos se aprestaron a celebrar con Roma varios tratados y por lo tanto recibieron el trato de iguales, firmandose tratados de amistad y de alianza, lo cual ocurría con los municipia foederata.

Al establecer el Concilio por Curias los patricios fueron los dominantes en el Senado y ejercieron el poder en Roma. En contraposición surgen los primeros Tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo en el Senado. Surgieron así, en el municipio los ediles plebeyos en la época de los cuestores, e iniciaron funciones municipales; y luego los ediles curules habían de representar la existencia de los primeros ayuntamientos.

Los nuevos funcionarios, pretores y ediles, publicaban al iniciar el ejercicio de su cargo edictos que establecían los principios según los cuales regirían durante sus funciones.

Los edictos de los ediles se denominaron aedilitium edictum y a los edictos de pretores se denominaron praetorium edictum.

La jurisdicción civil la ejercieron los pretores, y la administrativa y de policía los ediles curules.

(11). Citado por Vázquez Paredes, Héctor. opus cit. p. 43

"A los ediles curules les correspondía la vigilancia y reparación de caminos públicos y de los puentes, la conservación de los templos y de los anfiteatros, la policía de la subsistencia, la tranquilidad y orden público, la dirección de espectáculos; la expulsión de las mujeres públicas y la policía religiosa y moral; poseían imperium, es decir, plenitud de poder".

Respecto a los edictos de los ediles, fueron verdaderos ordenanzas municipales, como ahora son los Bandos de policía y Buen Gobierno.

Con la institución de los ediles curules y los pretores urbanos queda establecido definitivamente el municipio romano.

Los municipios, por tanto, son entidades que tienen una población bien organizada asentada en un territorio determinado que en ocasiones se encontraba amurallado, y tenía además una autoridad propia y con leyes determinadas y permanentes. Además recibían un trato igualitario por parte del pueblo romano.

En cambio, cuando las fuentes hacen referencia a otra clase de entidades o poblaciones como el fundus, populus gabinos, etc., se refieren a que son entidades organizadas, con autoridades propias, pero que no recibían un trato igualitario del pueblo romano como es el caso del municipio." (12)

Por esto el término municipio es el que se tomará como esquema formal y se hará extensiva como unidad política en el desarrollo --

(12). Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. México, 1985. Edit. Porrúa Cuarta Edición p. 66

posterior de Roma, logrando con ello unificar y racionalizar administrativamente su espacio territorial.

5.- LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO.

Para las fuentes romanas el término *municipes* equivale a habitantes asentados dentro del lugar amurallado, cualquiera que fuese su calidad o condición.

Esta significación está contenida también en el *Novissimo Digesto* "*Municeps est qui liber natus est in municipio, item qui ex alio genere hominum munus funtus est; municipes ergo sunt cives romani...*"

Entendiéndose, por la traducción del maestro José Barragán, -- que "Se llama *municeps* al hombre que ha nacido en condición de libre en un municipio y se llama también *municeps* al hombre que, cualquiera que fuese su condición, hubiera desempeñado algún cargo público; por tanto los *municipes* son ciudadanos romanos". (13)

Por lo citado anteriormente se entiende que en los municipios-- unos habitantes gozaron de la ciudadanía romana, privilegio que fue otorgándose paulatinamente a todos los hombres libres del Imperio; mientras que otros habitantes toman el status de hombres sujetos *amanus*, peregrinos, esclavos, etc.

Pero en todo caso, lo importante es resaltar que las fuentes -- están empleando el término *municipium*, tanto como para significar --

(13). Citado por Vázquez Paredes, Héctor. ob. cit. p. 45

lugar amurallado, como para designar igualmente a la autoridad; así mismo se refiere también a los habitantes de dicho lugar, haciendo una abstracción de su condición jurídica y política.

De esta manera se observa como los romanos ubican precisamente una raíz de origen y vecindad a los habitantes del municipio; identificandolos con su lugar de asentamiento. Este concepto de vecindad en el municipio como atributo personal a llegado hasta nuestros días.

C). EL MUNICIPIO ESPAÑOL.

- 1.- La Dominación Visigoda. 2.- Dominación Arabe. Los Alcaldes. 3.- Los Fueros. 4.- La figura del Ayuntamiento en la Constitución Española de 1812.

1.- LA DOMINACION VISIGODA.

En la época de la dominación visigótica en España el régimen municipal fue una etapa de transición ya que el pueblo vencido pudo conservar las características de los últimos tiempos del Imperio Romano, y a la vez recibió nuevas formas de gobierno y de funcionamiento trasplantadas por la Germania de los Visigodos.

"El municipio aunque de origen romano, subsistió en esta época, también continuaron subsistentes hasta cierto punto, la religión, - las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores: un magistrado importante del municipio era el defensor de la ciudad que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder; el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al municipio para la creación de xenodochios u hospitales, y para todas las-

empresas de interés nacional o religioso que no fueran sospechosos o perjudiciales para los visigodos. Durante el período de tiempo a que nos referimos, la parroquia y el municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados con el amor a la patria y a la libertad, y en el odio a los dominadores y al arrianismo". (14)

Convertidos los visigodos al catolicismo, celebran concilios, en los cuales se decidían los negocios del Estado. El Concilio de Toledo que se convirtió en una institución suprimió algunos vestigios de la autoridad municipal.

Sin embargo, siguiendo las costumbres romanas se conservaron los magistrados municipales y se implantaron dos nuevas instalaciones municipales: El placitum y el conventus publicus vicinorum.

El placitum era la reunión judicial de los hombres libres.

El conventus publicus vicinorum, fue una asamblea integrada por hombres libres de la ciudad o del distrito rural, pero no tenían funciones judiciales, sino administrativas, tales como huida de ciervos, deslindes, amojonamiento de linderos, etc.

La situación económica se volvió precaria para las municipalidades y comenzaron a dar visible y peligrosas muestras de desagrado e inconformidad, por ello el Concilio de Toledo otorgó ciertos privilegios a las ciudades, suprimidos durante siglos.

(14). Marqués de Pidal. Historia Crítica de España.- Citado por Ochoa Campos Moisés. Ob. Cit. p. 77.

Sin embargo el desarrollo urbano y social del municipio no logró un avance. "Era una característica de las ciudades de la Edad - Media la necesidad de protegerse de las constantes incursiones de - pueblos enemigos. Las ciudades amuralladas cortaban el desarrollo - urbano, las calles eran estrechas, las casas estranguladas y recia- mente construidas y la vida se hacia más unida dentro de ellas por- las continuas zozobras". (15)

Una nueva invasión cayó sobre España, cuando los berberiscos - abrazaron el Islamismo; los Arabes la conquistaron a principios del siglo VIII. El reino visigodo se desintegró.

2.- DOMINACION ARABE, LOS ALCALDES.

Con la dominación de los Arabes, se dividió a la parte ocupada de la península en pequeños emiratos. En el siglo X al establecerse el Califato de Córdoba, se unificó la administración de las ciuda- des y pueblos que fueron gobernados por agentes de los califas, lla- mados Caidés o Alcaldís - Alcaldes. Esta denominación fue empleada- en León y Castilla hasta mediados del siglo XI y en Galicia hasta - principios del siglo XIII.

Sin embargo, como un gesto de rebeldía por parte de los españo- les hacia la invasión árabe, se inicia la lucha por reconquistar la parte invadida por los moros; esta lucha fortaleció en los españo- les la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío árabe.

Los monarcas cristianos establecieron ciudades y pueblos para contener el ataque de los árabes y para atraer gente para que se esbleciera en estos, los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios y contribuyeron el Fuero Municipal, o sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad. Esta medida dió resultado - en la reconquista, aunque se logró en forma lenta.

Por las necesidades militares identificaron al soldado como vecino. El soldado fue vecino del municipio y el vecino se convirtió- en soldado. Por ello el municipio, para los cristianos fué un elemento político militar de primera importancia en España.

Del Concilium nació el Consejo Municipal, los cuales eran autónomos en lo político y en lo administrativo,

El Judex fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser- nombrado por el rey, y tenía facultades de autoridad judicial.

También se eligieron en forma directa a los Alcaldes que por - un año ejercían las funciones judiciales.

"Había dos clases de consejos municipales, el primero se convocaba al son de la campana, en el que disfrutaban de voz y voto to-- dos los aforados y en él se discutían en asamblea general los nego- cios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegían se los magistrados por mayoría de sufragios; el otro consejo, esta- ba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por - elección de los vecinos". (16). El primero recibió el nombre de ca-

(16). Manuel Escudo Bartilí. Los municipios de España, Citado por - Ochoa Campos Moisés, Ob. Cit. p. 80

bildo abierto. El segundo fué el consejo municipal o cabildo secular finalmente llamado Ayuntamiento.

3.- LOS FUEROS.

Los consejos municipales encontraron una fuerte oposición por parte de los caudillos, de los grupos que participaban en la reconquista, ya que disfrutaban de los terrenos conquistados los cuales convertían en feudos, después de haber separado lo que había de --- constituir la propiedad del municipio. Sin embargo estos caudillos convertidos en señores feudales trataban de extender sus dominios - sobre las tierras de los municipios.

Por lo anterior, surgió la necesidad de establecer reglas estrictas para resguardar los derechos de las municipalidades. En el año de 1020 se reunieron en León los representantes de los municipios que formularon una ley aprobada por Alfonso V, conocido con el nombre de Fuero de León que es uno de los documentos más importantes de la Edad Media.

El Fuero de León garantizaba la existencia de los municipios - en ese reino y sirvió de modelo a muchos otros fueros obtenidos de los demás reyes de España.

Estas legislaciones locales consignaban derechos especiales a cada ciudad o municipio rural, los cuales no podían resolverse dentro del ámbito del feudo. A estas legislaciones se le llamó también Cartas - Pueblas.

La soberanía local recaía en la Asamblea de vecinos o consejo abierto que se reunía los domingos a toque de campana, resolvía a--

suntos generales y designaba a vecinos a desempeñar cargos municipales. El consejo o cabildo abierto fue una supervivencia de la primitiva asamblea de clanes.

Los consejos poseían sus bienes propios y dictaban ordenanzas municipales las cuales regulaban la industria, el comercio, los gremios, la seguridad, etc.

Los funcionarios municipales eran los alcaldes o justicias, que tenían la jurisdicción civil y criminal; los jurados y fieles eran los encargados de hacer cumplir las ordenanzas sobre víveres, pesas y medidas.

Al constituirse la monarquía de Aragón, los municipios conservaron sus alianzas al grado de tener preponderancia en el veredicto del monarca, e incluso su proclama era la siguiente: "Nosotros somos tanto como vos, y juntos valemos más que vos, os hacemos rey -- con tal que guardéis nuestros fueros y libertades". Por ésta razón el rey de Aragón mantenía y respetaba los derechos y libertades municipales.

En general podemos decir que los cabildos españoles habían logrado la igualdad civil y política de los ciudadanos, la inviolabilidad del domicilio, la importancia del derecho de vecindad, derecho de elegir funcionarios y el derecho a no ser privado de la libertad sin previa sentencia de los jueces locales.

Estos derechos ejercieron gran influencia en la organización civil y política de la vida social de la época actual.

4.- LA FIGURA DEL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1812.

La fuerza racionalizadora de la terminología o del nombre Municipio, que la literatura y las fuentes recogerán para que sirva de denominador en toda esa compleja realidad sociológica y política y sea la base, de la misma manera que fue para los romanos, de la organización administrativa y política del territorio peninsular Ibérico.

Perdura el nombre y la idoneidad del término y lo que será más importante perdurará su virtual eficacia para significar y reducir efectivamente a una rigurosa unidad el régimen diferente de poblaciones y comunidades también diferentes.

El municipio será una institución igual para todo el reino, entre otras razones porque la ley que lo regulará será una sola para todo el país.

En efecto, las mismas Cortes de Cádiz (1810-1813) implantaron dicho principio de unidad, "La Comisión leemos en el discurso preliminar de la Constitución de 1812, cree que generalizando los ayuntamientos en toda la extensión de la monarquía, bajo reglas fijas uniformes en que sirva de base principal la libre elección de los pueblos, se llevará a esta saludable institución toda perfección que pueda desearse. Su objeto es fomentar por todos los medios posibles la prosperidad nacional". (17)

(17). Andrés Sevilla, Constituciones y otras leyes y proyectos Políticos de España, Madrid. 1969. Citado por Vázquez Paredes, Héctor. El nuevo municipio Mexicano. S.E.P. Colección Foro 2000. México 1986 p. 52

El municipio español, no es el municipio romano. Con todo y que usa la misma voz; en un momento dado, se configura como una institución recia y firme, más o menos sujeta a un centro, encajada dentro de una realidad superior que es el Estado al que queda subordinada, -cumpliéndose una misma política de racionalización de una administración pública estatal fuertemente centralizada.

El municipio español es el antecedente histórico del municipio mexicano y ello debido a que dicha institución se implantó desde el primer momento de la conquista de las colonias americanas, dependientes de España.

El municipio de la Vera Cruz, fue el primero en tierras mexicanas, arraigándose firmemente, unas veces amparado exclusivamente a los conquistadores y a su jurisdicción de dominación, y otras amparando por igual a españoles, que fueron siendo minorías; a criollos, que aumentaron pronto en número e importancia a los indígenas, incluyendo a las castas; y otras veces, también debe reconocerse, tolerando formas tradicionales a otras muchas comunidades que permanecieron alejadas de las cabeceras municipales y que llegan así hasta nuestros días.

D) EL ORIGEN DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

- 1.- Los Calpullis.
- 2.- El Municipio de la Villa Rica de la Veracruz.
- 3.- El Municipio en la época Colonial.
- 4.- El Municipio en la época Independiente.

1.- LOS CALPULLIS.

Los aztecas o mexicas, tuvieron una organización política, que analizada desde el punto de vista natural y material, tiene algunos rasgos del régimen municipal.

Conviene plantear la problemática doctrinaria acerca de si -- realmente existió el municipio en el México prehispánico.

Un gran número de estudiosos de estos temas aseguran que el municipio fue conocido entre los aztecas con el nombre de "Calpulli"- y que este cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a las de los municipios europeos.

Salvador Toscano dice que "Calpulli significa barrio y linaje, congregación de casas". (18).

(18). Toscano, Salvador. La organización social de los Aztecas. México. 1977. pag. 330

Las raíces nahuas designan la siguiente acepción (calli, casa, pulli, agrupación).

El calpulli es, pues -nos dice Muñoz y Ruiz Massie-, "un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen; que fueron repartimientos de -- cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes". (19).

El calpulli fue una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir entre los aztecas. Ya que aparte de tener como finalidad crear lazos de linaje, tenía por objeto asegurar el usufructo a sus poseedores los cuales cultivaban la tierra.

Las tierras del calpulli no podían enajenarse por sus poseedores, pero sí se podían dejar en herencia a sus descendientes; de este modo se aseguraba la integración social y productiva entre los aztecas.

El calpulli estaba sujeto a los jefes aztecas llamados Tlatoanis quienes ejercían en sus provincias la jurisdicción civil y criminal, gobernaban según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes.

Se señalan como rasgos característicos de los calpullis, los siguientes:

(19). Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario.- Elementos Jurídico-Históricos del municipio en México, UNAM, México, 1979, pags. 25 y 26.

- a) Conjunto de linaje o grupos de familias generalmente patri-lineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.
- b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.
- c) Unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
- d) Unidad Social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.
- e) Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
- f) Subárea de cultura en cuanto a vestido, adornos, costumbres, actividades, etc.
- g) Institución política con representantes del Gobierno central y con alguna ingerencia en él.
- h) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.

Las características y funciones del calpulli nos llevan a concluir que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el municipio; sin embargo, consideramos que en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero que jamás podría ser-

- a) Conjunto de linaje o grupos de familias generalmente patri-lineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.
- b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.
- c) Unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
- d) Unidad Social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.
- e) Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
- f) Subárea de cultura en cuanto a vestido, adornos, costumbres, actividades, etc.
- g) Institución política con representantes del Gobierno central y con alguna ingerencia en él.
- h) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.

Las características y funciones del calpulli nos llevan a concluir que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el municipio; sin embargo, consideramos que en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero que jamás podría ser-

equiparada esa vaga noción a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy en día, como institución municipal.

El municipio propiamente dicho, no fue conocido como forma de gobierno, pero es asombroso observar la importancia que se concedía a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económica, a sí mismo percatarse del orden en los trazos urbanos y la armonía, - belleza y funcionalidad, que debió tener la ciudad de México Tenochtitlan antes de la llegada de los españoles.

Por lo anterior se puede entender que el municipio tomado como una institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista española y no antes.

2.- EL MUNICIPIO DE LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ.

El primer ayuntamiento de la América Continental fue fundado - en Veracruz por Hernán Cortés en el año 1519.

Esta fundación del primer municipio en tierras americanas tiene su origen en la aventura que iniciaron los españoles para la conquista de nuevas tierras, ya que en la mentalidad castellana de principios del siglo XVI, estaba la reconquista de España, acción - que se prolongó en la conquista de nuevos horizontes habitados por infieles a la religión Católica.

En dicho impulso de reconquista, las Cartas Pueblas habían sido un instrumento indispensable para el usufructo de nuevas tierras destinadas a la creación de nuevos centros de población; ese mismo camino pareció el más expedito y se justificaba con la fundación -- del consejo municipal.

Paralelamente a las Cartas Pueblas, los Fueros establecían un precedente en materia de milicias comunales ya que siglos atrás, -- los municipios habían dispuesto de fuerza armada para atender su de fensa.

Enterado de la significación del poder municipal, ya que había sido alcalde Mayor en Santiago de Cuba, Hernán Cortés optó por constituir una asociación de vecindad, para poder investirse por el municipio, de todos los poderes que le hacían falta con el propósito de convertirse, de explorador sin título, en conquistador investido de legitimidad.

Las circunstancias muy propias del carácter aventurero de las exploraciones, de los descubrimientos y de las costumbres, dieron lugar a que el transplante de las normas españolas de convivencia fueran de lo más accidentado; y bajo una trama de intrigas se realizó la instalación del primer ayuntamiento en tierras americanas.

Los conquistadores españoles se aventuraron a ocupar nuevas -- tierras en representación del Rey de España que, por bula "Inter -- Caetera" del Papa Alejandro VI de fecha 3 de mayo de 1493, tenía re conocido el derecho de señorío sobre las islas y tierra firme de -- las Indias Occidentales que fueran descubiertas. Por ello cuando el Gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, confirmó a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición de las tierras que estaban -----

al Occidente es legalizado y refrenado por los frailes invocandose como primer ponderante al Rey de España.

Ya en su recorrido por la isla de Cuba y ultimando los detalles de la expedición, Cortés pretendía eludir a los enviados de Velázquez, que arrepentido del trato hecho, ordenaba quitarle el mando a Cortés y aprehenderlo; fue en estas circunstancias nada propicias que el 16 de febrero de 1519, Cortés alzó velas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura de conquistar a riesgo propio -- las tierras del Occidente.

Después de un viaje accidentado e impulsado posiblemente por los vientos; las naves de Cortés entraron en la Bahía de Veracruz -- por las Costas Indígenas de Chalchihuecan.

No era la primera vez que llegaban a tierras continentales los españoles sin embargo esta expedición alcanzaba relieves tentadores por las noticias y rumores, que pronto se confirmaron, de las enormes riquezas de la corte del emperador Moctezuma.

Mientras tanto en Cuba el Gobernador Velázquez, organizaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narváez, quien tenía instrucciones precisas de destituir a Cortés del mando de la expedición por la fuerza.

Enterado de lo anterior Hernán Cortés se sirvió de la institución más respetable en España, estableciendo por medio de una manobra sagaz el primer ayuntamiento de la América Continental, con el objeto de obtener de él los poderes autónomos de que carecía para -- llevar adelante su empresa. Para llevar a cabo sus planes Cortés decidió fundar el municipio en un paraje llamado Quiahuiztla el cual fue buscado por el subalterno Montejo. Sin embargo cuando Cortés --

dió la orden de marchar a ese sitio, surgió el descontento entre un grupo del ejército adicto a Velázquez.

Para evitar el fracaso de sus planes, Cortés anunció que al día siguiente embarcaría para volver a Cuba. Pero esa misma noche, sus amigos ganaron simpatizadores y a la mañana del nuevo día -22 de abril de 1519- pudo fundarse la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento. Para esto se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública en el centro erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca a los alrededores.

A la nueva población se le puso por nombre La Villa Rica de la Vera Cruz por haber desembarcado en las costas en Viernes Santo de la Cruz y teniendo como fin asignarle este nombre para que nadie osare protestar. Se eligieron, según Bernal Díaz del Castillo, "Como Alcaldes ordinarios a Alfonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo, a Regidores a Alonso de Avila y los dos Alvarados y a Sandoval, Capitán para las Entradas a Pedro de Alvarado, y Maestre de Campo a Cristóbal de Olid, Alguacil Mayor a Juan de Escalente; y Tesorero a Gonzalo Mejía y Contador a Alonso de Avila y alférez a Hurlano Corral y Alguacil del Real a Ochoa, y viscaino a un Alonso Romero... y como escribano a Diego Godoy". (20)

Una vez instalado el ayuntamiento Cortés hizo que se examinaran los poderes que le habían conferido Velázquez declarandolos cesados, por consecuencia el Ayuntamiento, en representación del rey, le daba a la nueva designación de Capitán del Ejército a Justicia Mayor.

Con el nuevo nombramiento, Cortés se convirtió en defensor le-

(20). Díaz Del Castillo, Bernal. Historia verídica de la Conquista de la Nueva España. México 1937. Edit. Herrero Hermanos. Tomo 1. pag. 25 sptes.

gal de la autonomía del municipio, quedando en la aptitud de defenderlo de la intromisión del Gobernador de Cuba, el cual estaba sumamente molesto y planeaba las represalias en contra de Cortés,

Por este artificio forence, el carácter de la expedición de -- Cortés cambió por completo, ya que las nuevas tierras formaban con esta institución una colonia española; y conforme al régimen municipal de Castilla, la Puebla no reconoció más separos que el soberano y le presentaba legítimamente el régimen de la villa; los nombramientos del Cabildo eran firmes y valederos sin que ninguna autoridad pudiera en ellos mezclarse. Y por ley los vecinos del municipio se transformaban en soldados de la milicia comunal quienes se sujetan directamente a la Justicia Mayor.

Con este comienzo inició la vida del régimen municipal en nuestro país, el cual sirvió a un impulso de colonización y su asociación de vecindad fue preconcebida, es decir, no fué un fruto espontáneo como en España. Fue parte de un plan de Cortés y por lo tanto su objetivo obedeció a los intereses de éste.

De ésta manera quedo instalada la primera población europea en tierras continentales, donde se llamara posteriormente la Nueva España, y al mismo tiempo se fundaba el primer municipio en la América Continental.

Los motivos que originaron la fundación del municipio de la -- Vera Cruz son objeto de varias opiniones de historiadores, algunas se vierten a favor del conquistador español como la del tratadista Esquivel y Obregón, quien afirma que Cortés tenía como fin lograr la disciplina de los españoles, dar justicia y benevolencia para -- los indios; quería fundar su gobierno sobre esas bases y además representar un acto trascendental en la historia del Derecho, lo que --

revela un espíritu jurídico en los actos de Cortés y de sus compañeros en el descubrimiento de las nuevas tierras. Por otro lado, se tiene la opinión de Bernal Díaz del Castillo quien afirma que Cortés establece el municipio de la Vera Cruz con el objeto mezquino de -- llevar a cabo sus planes de conquista sin la intervención del Gobernador de Cuba.

Independientemente de las razones internas que influyeron en Cortés para la fundación del Municipio de Veracruz, se debe reconocer la trascendencia de este acto en la vida política y jurídica de México, por que a partir de éste, el régimen municipal va a ser la base del gobierno local en nuestro país.

3.- EL MUNICIPIO EN LA EPOCA COLONIAL.

El primer ayuntamiento en el Valle de México fue el que fundó Cortés en Coyoacán después del sitio de la gran Tenochtitlan, caída el 13 de agosto de 1521. Se desconoce la fecha exacta en que empezó a funcionar; sólo se sabe que fueron aproximadamente setenta y cinco días de la caída de Tenochtitlan.

Según relatan las crónicas, los primeros libros de Cabildo de este Ayuntamiento se perdieron y sólo se conservan los libros fechados a partir del 8 de marzo de 1524, cuando ya funcionaba el Ayuntamiento en la Ciudad de México.

Por disposición de Cortés se instaló este primer ayuntamiento

Metropolitano en el edificio que ocupaba su cuartel general en Co--yoacán. La razón que motivó a Cortés a tomar esta decisión fue que la vencida ciudad de Tenochtitlan no era habitable, por que después del cruento ataque por parte de los españoles, sólo había desola--ción y muerte.

La primera acta que se conserva del Ayuntamiento de la Ciudad de México es la que lleva, como ya se dijo, la fecha 8 de marzo de 1524, y por su importancia histórica la transcribe al castellano mo--derno Moisés Ochoa Campos en los siguientes términos:

"En la gran ciudad de Temixtitán, lunes ocho de marzo de mil - quinientos y veinte y cuatro años, estando ayuntados en su Ayunta-- miento, en las casas del magnífico señor Hernando Cortés, Gobernador y Capitán General de esta Nueva España, donde se hace el dicho ayun-- tamiento, estando presentes los señores Francisco de las Casas, al-- calde mayor, el bachiller Ortega, alcalde ordinario, y Bernardino - de Tapía y Gonzalo de Ocampo y Rodrigo de Paz y Juan Hinojosa y --- Alonso Jaramillo regidores de ella, viendo y platicando las cosas - del Ayuntamiento y complideras al bien público y parecieron las per-- sonas de uso y dieron sus peticiones para pedir solares a los cua-- les respondieron lo siguiente ante mí, Francisco de Orduña..."

"Lo que sigue del acta se refiere a peticiones de solares y -- mercedes que en tal sentido acordó el Ayuntamiento, si no eran en - perjuicio de terceros, como se asienta". (21)

Se advierte en la formación de esta acta que a la ciudad de Mé-- xico se le denominaba Temixtitán o bien acoplado México-Temixtitlán.

Así mismo se aclara en esta acta que el Ayuntamiento sesionaba en la casa de Cortés; ya que fue hasta algunos años después que se terminó el edificio que había de alojarlo en el centro de la ciudad.

Las funciones primordiales de los primeros Cabildos de la Colonia era fomentar lazos de vecindad y planificar los asentamientos humanos. Para esto se elaboró la traza de la ciudad de México.

La traza consistía en señalar calles y manzanas. Estas eran generalmente rectangulares y se dividían en solares que eran asignados a las personas, españoles invariablemente, que se registraban como vecinos.

En un principio las casas se improvisaron por vigas, zacate y adobes. Posteriormente se fueron levantando construcciones de cantera y ladrillo. En el primer cuadro de la ciudad de México se edificó con tezontle y cantera. Cabe mencionar, según las crónicas, que la peor parte de estos trabajos lo realizaron los indios, quienes además de ser despojados de sus propiedades por los encomenderos eran obligados a trabajar para estos en las edificaciones.

Por otro lado, la labor de los cabildos no garantizaba por sí sola la existencia de la vida municipal porque la ambición desmedida de muchos peninsulares que llegaban a las nuevas tierras con la idea de convertirse en potentados, enriquecerse rápidamente y luego volver a España a disfrutar de sus caudales, generaba esto un problema para las autoridades que buscaban el fortalecimiento de las tierras conquistadas. Por esto fue necesario buscar la forma de arraigar a los vecinos en las poblaciones asignadas.

En base a lo anterior las primeras ordenanzas municipales re--

lativas a la organización municipal, disponía las reglas para obligar a la vecindad de los españoles. Estas ordenanzas fueron el primer documento legislativo municipal levantados por el escribano -- real Diego de Godoy y emitidas por Cortés en 1524 y 1525.

Las ordenanzas de 1524 disponían lo siguiente:

"1.- La obligación de todo vecino español de prestar el servicio militar, graduando las armas que había de tener por el número de indios que tuviere de repartimiento; y cada cuatro meses había de pasar revista ante los alcaldes y regidores de cada villa (de la primera a la quinta ordenanza).

2.- Que los vecinos, por cada cien indios de repartimiento que tuvieran, debían de sembrar mil sarmientos de la mejor vid que se pudiera, cada año, hasta completar cinco mil sarmientos por cada cien indios y si tenían otras plantas de Castilla, debían de plantarlas en los pueblos de indios que se les hubiera asignado (de la sexta a la octava ordenanza).

3.- Que los dueños de repartimientos debían cumplir con la obligación de difundir entre los indios la religión católica, ordenándoles que los manden a los monasterios a ser educados y alimentados a costa del encomendero (de la novena a la décima ordenanza).

4.- La prohibición a los españoles de exigir a los indios tributarios el pago del tributo en oro (décima cuarta ordenanza).

5.- La obligación a los españoles, de residir en el país por ocho años, so pena de perder todo lo adquirido y ganado aquí. Daba seguridades de que el repartimiento se tendría por juro de heredar-

para ellos y sus sucesores y ordenaba que los que fueran casados en España, mandaran por su mujer y los que no lo fueran deberían casarse dentro de año y medio de publicadas las ordenanzas y en el mismo plazo todos los vecinos deberían fabricar y tener casa poblada en el lugar de su vecindad (de la décima quinta a la décima octava ordenanza)..." (22).

Apoyando estas medidas para obligar a la vecindad el Virrey -- don Antonio de Mendoza emite sus ordenanzas en la ciudad de Puebla en el año de 1546.

La figura del virreinato nace en 1535, cuando la corona Española, persuadida de que hacía falta un gobierno unificado y con más autoridad, dispuso que se estableciera un régimen que estaría en manos de un virrey.

Sus atribuciones fueron señaladas poco a poco por las leyes -- que la Corona le fue dictando con el correr del tiempo.

Puede decirse en síntesis que las funciones de los virreyes -- fueron las siguientes:

- 1.- Todo virrey era Gobernador General de la Nueva España.
- 2.- Era Vicepatrono de la Iglesia.
- 3.- Era superintendente de la Real Hacienda.
- 4.- Capitán General, y
- 5.- Presidente de la Real Audiencia de México.

(22). Resumen basado en los apuntes para la historia del Derecho en México de Don Toribio Esquivel Obregón. Citado por Ochoa Campos Moisés, obra cit. ps. 109 y 110.

En un principio el tiempo de gobierno de los virreyes no era fijo, a partir de 1629 se acostumbró que fuera de tres años, posteriormente fue de cinco.

Además del Virrey que era la máxima autoridad en la Nueva España, había otras autoridades, como fueron; La Real Audiencia de México y La Real Audiencia de Guadalajara, las cuales eran Tribunales Superiores.

Otras autoridades menores fueron: Los Alcaldes Mayores, Los Corregidores y Los Gobernadores Generales, estos últimos mientras hubo reinos; más tarde frente a las intendencias quedaron los intendentes.

Es de reconocer que los municipios, al igual que en España, tuvieron una vida débil frente al absolutismo monárquico, quien marcaba la pauta a seguir en su vida política.

Para fijar los principios fundamentales de la organización municipal se dictan las siguientes ordenanzas por Cortés en 1525:

- En cada villa debían existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un síndico y un escribano.
- Los nombramientos debían hacerse al 1o. de Enero de cada año bajo juramento.
- Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, señalando, los lugares donde debía tirarse la basura.

- Se prohibió a los revendedores comprar las mercancías que vinieran a la villa, después de treinta días de haber llegado.
- Se establecieron días y lugares de matanza de ganado.
- La hortaliza, el pan y el pescado se debían vender, precisamente en la plaza pública.
- Los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos debían acudir a misa. Y mientras hubiera misa no debía haber tiendas abiertas.
- El consejo era el único facultado para dotar de tierras para labor.
- Los dueños de ganado debían tener fierro para marcar su ganado y registrarlo ante el escribano de la villa". (23)

A pesar de que en las Ordenanzas no se contempló, hubo sin embargo, una discriminación municipal hacia el indígena, ya que sociológicamente hablando existieron municipios indígenas y municipios españoles. En las poblaciones de blancos, los indios ocupaban los sitios más apartados de las villas y ciudades.

En Tenochtitlan, cuando se edificó la traza en cuyo seno se levantó la ciudad española, el barrio azteca quedó a las afueras, en el Norte y Este del centro de la ciudad. En las provincias se siguió

(23). Resumen de ordenanzas citado por Martínez Cabañas Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, México, 1985. - Edit. INAP-CONACYT. p. 19.

el mismo sistema, por ejemplo en Aguascalientes, en donde ahora es el barrio de San Marcos, fue en su tiempo el pueblo de indios. De esta manera las comunidades indígenas sufrían la tiranía de sus caciques y la explotación de los hombres blancos, originándose graves problemas sociales que subsisten hasta el presente.

Durante el virreinato en tiempos de la colonia el municipio fue un órgano de Gobierno propiamente local. El ayuntamiento tenía entre sus funciones las siguientes: La administración de obras públicas, - tales como las casas de cabildos, alhóndigas, puentes y caminos; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones; atender del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda de los -- pastos y montes aún en tierras de señorío, después de levantadas las cosechas; supervisar y administrar el corte y plantación de árboles; los derechos de vender carne y pan, así como sacarlos a remate cada año para que se adjudicaran al mejor postor; emitir sus ordenanzas - las cuales debían de ser mandadas al virrey, para su aprobación en - el término de dos años; repartir las tierras, aguas, abrevaderos y - pastos. Se puede afirmar que las funciones del ayuntamiento fueron - de tres categorías: justicia, seguridad y policía.

Estas funciones del municipio implicaban a todos sus vecinos, - las cosas, la coexistencia de un territorio, sus relaciones con la - propiedad, el mercado, la realidad, la moral, la salud, la alimenta - ción, el comercio, etc. Por ello no era casual que en la administra - ción de la colonia hayan existido los pósitos y las alhóndigas.

El pósito era un fondo público que se destinaba a comprar pro - ductos agrícolas en tiempos de abundancia y venderlos en los ciclos de mala cosecha, ya fuera para obtener un mayor beneficio o para sa - tisfacer una necesidad pública y por lo tanto era un medio de previ - sión social que tenía su origen en España.

Por medio del pósito se les asignaban semillas a los campesinos pobres para la siembra de sus parcelas, una vez cubiertas las necesidades más imperiosas de la comunidad, el excedente se vendía al contado o a crédito. La administración de este fondo estaba a cargo del ayuntamiento quien a través de una junta integrada por un alcalde presidente, un regidor, el procurador síndico general y el depositario, manejaban el recurso financiero las compras y las ventas del pósito.

Las alhóndigas fueron una institución más de carácter municipal que fue creada dentro del virreinato. La primera se estableció en la ciudad de México y después en otras poblaciones entre ellas, Guanajuato, cuya Alhóndiga de Granaditas pasó a la historia por la epopeya insurgente realizada en sus instalaciones.

La Alhóndiga era una especie de central de abastos para la comunidad que tenía por objeto evitar el intermediarismo y la reventa de los bastimentos de trigo, harina, cebada y demás granos. En estas se abastecían los labradores, los panaderos, tenderos y público en general; y eran supervisadas por las autoridades municipales.

De esta manera, la administración municipal cuidaba de la conservación y prosperidad de la comunidad a través de la producción, consumo y distribución social de alimentos. El municipio entonces, le correspondía la gestión de los intereses locales o inmediatos de la población.

En la integración de autoridades municipales se tenía en cuenta la categoría del centro de población, distinguiéndose en tres: - ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas y villas o lugares. La autoridades y oficiales de las primeras estaban integradas por un juez con título de adelanto, alcalde mayor o corregidor y conjunta-

mente con el regimiento tenían la administración del lugar dos o tres oficiales de la hacienda real, doce regidores, dos fieles ejecutores y procurador general, un mayordomo, un escribano, de consejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja y dos porteros.

Para las ciudades diocesanas, las autoridades y oficiales eran: ocho regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas o lugares: alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de consejo y un mayordomo.

Las funciones principales de las autoridades y oficiales del ayuntamiento en la época de la colonia fueron las siguientes:

ALCALDE ORDINARIO.- El alcalde ordinario era la persona que tenía dignidad de juez en uno o varios pueblos. En España existían varios tipos de alcaldes, tales como: alcaldes de crimen, alcaldes de grados, alcaldes de noche, de aguas, etc.; dentro de esta clasificación, los alcaldes ordinarios eran aquéllos jueces que se destinaban en cada pueblo ya por nombramiento del rey o ya por algún señor a quien se majestad por real privilegio le haya condesido la facultad de nombrar los así mismo podían ser nombrados por los consejos, ayuntamientos o cabildos por tolerancia del rey. Eran nombrados cada año dos personas que supiesen leer y escribir. Podían intervenir en la política de abastos, recaudación de tributos y poseían voto de cabildo en ausencia del gobernador o del corregidor. Estas mismas funciones fueron realizadas por los alcaldes ordinarios en la Nueva España.

REGIDORES.- Se ocupaban propiamente de la administración municipal, hacían cumplir los acuerdos y las ordenanzas locales; las materias más importantes a las que se dedicaban eran: la de policía,-

abasto, reconocimiento de cargos, salud pública; en suma los regidores tenían facultades ejecutivas y legislativas. El regimiento -- era un puesto anual cuyo número variaba de acuerdo al censo de población; y se elegían con vecinos de la localidad bien afamados y mayores de dieciocho años. No podían ser regidores los sordomudos, los religiosos ni los que desempeñasen oficios viles o tuviesen -- tiendas o taberna. Después se impuso la perpetuidad de los regimientos y se convirtieron en agentes de los gobernadores y de los corregidores. Una disposición del monarca 1530, estableció que se nombrasen regidores y alguaciles indígenas para que los indios se integraran a la institución municipal española.

ALFEREZ.- Era el portador del estandarte real en las festividades, formaba parte del cabildo con voz y voto en él antes de los regidores. Disfrutaba doble sueldo en relación a esto y por ausencia o muerte del alcalde ordinario fungía en su lugar.

ALGUACIL MAYOR.- Tenía a su cargo la función de seguridad pública y ejecutaba las ordenes de encarcelamiento y custodia de los reos confesos o presuntos. También debía hacer ronda de noche por calles y lugares públicos, y sólo podía aprehender a los delincuentes in fraganti.

PROCURADOR.- Antecedentes del Síndico; tenía por funciones defender los derechos y el interés general de las ciudades y villas.- Se elegían para períodos de dos años, sus gastos eran sufragados -- por la población.

ESCRIBANO.- Antecedentes del secretario municipal y de los notarios; asentaban las actas, acuerdos y discusiones del cabildo en un libro por él autorizado, asimismo, suscribía y legalizaba las actas y acuerdos, y llevaba un libro donde se asentaban todos los de-

pósitos de la autoridad judicial.

FIEL EJECUTOR.- Tenía a su cargo el reconocimiento de las pesas y medidas en las operaciones de compraventa.

Además de las autoridades mencionadas, existían los siguientes cargos:

DEPOSITARIO GENERAL.- Era el administrador del dinero, los edificios públicos, bienes raíces o cualquier otro bien que se encontrara en litigio.

CONTADOR MAYOR DE MENORES.- Fijaba y aseguraba la parte de las herencias que les correspondía, en las sucesiones, a los ciudadanos.

PROCURADOR MAYOR DE POBRES.- Defendía las causas de los estratos más débil de la población.

OBRAERO MAYOR.- Se ocupaba de que las instalaciones municipales se encontraran en buen estado.

JUEZ DE CARROS.- Controlaba que los carros de basura y sus caballos se encontraran en buen estado y aseguraba el puntual pago de los basureros.

JUEZ DE COLISEO.- Cuidaba del buen estado del teatro municipal.

DIPUTADO DE ALHONDIGAS Y POSITOS.- Vigilaba y controlaba el buen funcionamiento de la alhóndiga y el depósito.

Estos oficiales existieron en las ciudades o municipios con ma

yor población, por lo que no se puede generalizar estos cargos para todos los municipios.

HACIENDA MUNICIPAL.- Ante las funciones y atribuciones que tenía el municipio en relación a la vida local, necesitaba de los recursos económicos y financieros para solventar los gastos de administración y gestión, para tal efecto tenía bienes que se dividían en dos clases: los comunes y los propios. Los primeros eran bienes de disfrute en comunidad por los vecinos, tales como las fuentes y las plazas, donde se realizaban las ferias y mercados, los lugares de reunión del Ayuntamiento, los arenales de las riberas de los ríos, los lugares donde se efectuaban las carreras de caballos, los montes y las dehesas, así como también, los lugares que eran otorgados para el comunal.

Si bien es cierto que los comunes no eran propiamente una fuente de ingresos para el municipio, por el hecho de ser administrados en forma directa se constituyeron a esta forma de distribución de la riqueza.

Los propios eran bienes rústicos o urbanos que se arrendaban o se administraban directamente por el municipio, dedicando sus productos a los gastos para que los vecinos no tuvieran que pagar gravemente alguno o para que sólo contribuyeran para cubrir el déficit restante. El arrendamiento de propios se hacía en remate público al mejor postor y cada año debía rendir una cuenta de ingresos y egresos en el fondo de propios.

Cuando el producto de ésto no bastaba para cubrir los servicios, se acudía a los árbitros, que solía consistir en: Impuestos por una obra determinada o servicios, contribuciones forzadas por requerimientos real o ante un hecho específico.

El municipio colonial era, evidentemente una institución que - fué regulada por las Ordenanzas de Cortés, las Ordenanzas de Descubrimiento, población y pacificación de las Indias, las Ordenanzas - de intendentes, las Leyes de Recopilación de Indias y la Constitu-- ción de Cádiz. Por eso no es de extrañar que desde el municipio se - levantaran voces independientes para América, que exigían libertad - y autonomía municipal.

4.- EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.

Los ayuntamientos tienen un papel histórico muy importante en - la lucha por la independencia de México de la Corona Española.

Con la expansión de las corrientes culturales de Francia, ori - ginadas por la revolución que termina con el despotismo ilustrado - para dar forma a las instituciones napoleónicas, el pensamiento es - pañol así como todas las colonias hispanas empiezan a razonar polí - ticamente con las ideas de Igualdad, Libertad y Fraternidad.

Con esta penetración del pensamiento Francés las colonias Espa - ñolas buscan una mayor independencia del reinado.

En el seno de los cabildos se realizan las primeras manifesta - ciones de inconformidad por la forma en que España gobierna a sus - colonias. El ayuntamiento de México, a través del síndico municipal, Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, habló por vez primera de los derechos de la Nación para asumir su Soberanía.

La tesis que planteaba el Licenciado Primo Verdad tenía un sen - tido genuinamente democrático y expresaba que "La Soberanía reside - en la nación representada en todo el reino y las clases que lo for -

man y con más particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía."

Por motivo de su valiente intervención en los sucesos del 19 de julio de 1808 en los cuales el cabildo de la Ciudad de México propuso al virrey que declarara la Soberanía de la Nueva España y se convocara a una junta provisional de Gobierno, el Licenciado Primo Verdad fue aprehendido y encarcelado en el Arzobispado, en donde amaneció muerto el 4 de octubre del mismo año. Se supone que fué víctima de la venganza del grupo español encabezado por un hacendado llamado Gabriel Yermo.

"Por primera vez se escuchaba la reclamación nacional. Y esa voz la levantaba el Ayuntamiento, en actitud que si por una parte fue insólita y valiente, por la otra nada debía extrañar, puesto -- que a las municipalidades hispanoamericanas, el principio de soberanía les venía de herencia, desde las épocas de esplendor del sistema municipal castellano". (24)

Hubo varios antecedentes que influyeron en la actitud tomada -- por el Ayuntamiento de México en 1808, los cuales fueron entre otros, el del Ayuntamiento de Veracruz de 1519, como fuente de poder en -- ausencia del Soberano; así como la real cédula de 1522 y la de 1530, que conferían a la Ciudad de México el primer voto de las ciudades y villas de la Nueva España y el primer lugar en los congresos que celebrasen.

(24). Ochoa Campos, Moisés. ob. Cit. p. 213.

Por otra parte, los Ayuntamientos llegaron a constituir el reducto del partido criollo, ya que los peninsulares ejercían el monopolio en los altos puestos civiles y eclesiásticos. Los consejos municipales integrados por regidores perpetuos y honorarios o temporales fueron la única opción para que los criollos llegaran a participar en la cosa pública; esta situación se presentó lo mismo en la capital como en otras ciudades. Por ello al iniciarse en 1808 el movimiento de independencia, los cuerpos municipales, especialmente el de México, fueron el centro y la tribuna para expresar públicamente las ideas políticas libertadoras.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México adoptó el papel de líder del partido criollo el cual conspiraba en favor de la independencia.

Las razones que asistían al Cabildo para elevar la voz en nombre de todas las ciudades de la colonia, pueden resumirse en lo siguiente:

- 1.- "Los cuerpos de magistratura son órganos del rey pero no son el pueblo mismo, ni los representantes de sus derechos. Hay otros cuerpos que lo representan inmediatamente y deben ser el intérprete fiel de la voluntad. Se llama Consejo municipal, Ayuntamiento que vale lo mismo que Junta o reunión; Cabildo, de la palabra latina *capitulum*".
- 2.- "El rey ha concedido celebrar Cortes en ambas Américas congregándose sus ciudades y villas, y aún señala a México el primer voto en las de la América septentrional, y al Cuzco en las de la meridional. Debían pues celebrarlàs en el caso por las leyes generales de la Monarquía que rigen en ellas no menos que en España y el Ayuntamiento pidió con razón al virrey que las convocara en el modo posible". (25)

(25). Fray Servando Teresa de Mier. Historia de la Revolución de -- Nueva España.

En síntesis, la representación del Cabildo contenía dos puntos de trascendencia para la evolución del pensamiento político de aquella época:

- 1.- El de la soberanía popular, exigiendo que, los asuntos arduos, se consultasen con los súbditos y naturales, al través de juntas en que participaran los Ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo.
- 2.- El de la soberanía nacional, asumida por el impedimento del monarca y representada por las autoridades reunidas con las propias municipalidades, que son la cabeza de los pueblos.

El golpe de los peninsulares capitaneados por Yermo, la noche del 15 de Septiembre de 1808, no logró apagar la mecha prendida por Azcárate, Verdad y Talamantes. Y la historia había de recoger los nombres del licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos Síndico -- del Ayuntamiento, como el de nuestro primer expositor de la doctrina de la soberanía nacional y de Fr. Melchor de Talamantes, como el del ideólogo criollo de la soberanía popular en marcha hacia la Independencia que, castizamente, teorizaba por la vía de los cuerpos representativos que constituyan los Ayuntamientos.

El movimiento insurgente fijó pronto su atención en la necesidad de una reforma en el orden local. El Padre Hidalgo, se pronunció por la conveniencia de abolir las Cajas de Comunidad y en Guadaluajara dió su aprobación en la elección e instalación del nuevo Ayuntamiento, demostrando con ello su interés por todo lo relativo a la municipalidad.

En esos momentos de levantamiento popular, se registraba la franca preocupación por volver los ojos a la célula social que es el municipio.

Posteriormente y con motivo de la aplicación que tuvo la Constitución de Cádiz en México, no obstante que esta vigencia fue efímera, dejó la inquietud para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al Pueblo; por lo que se instauró:

- 1.- El sistema de elección popular directa.
- 2.- La no reelección de los funcionarios municipales.
- 3.- Su renovación cada año.

Así mismo se introdujeron renovaciones fundamentales como:

- 1.- La integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes.
- 2.- La obligación de desempeñar los cargos concejiles.

Pero también se asentaron precedentes negativos como la pérdida de la autonomía municipal en una materia fundamental como la de su hacienda. También se introdujo la figura de los Jefes Políticos que originó la centralización administrativa en que quedaron sujetos los municipios.

Por lo que respecta al Decreto Constitucional de Apatzingan expedido el 24 de Octubre de 1814, el municipio tuvo poca consideración ya que se conservó el estado de cosas imperantes en aquella época; declara el artículo 211 "mientras que la Soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogen". (26)

Por lo anterior es de entenderse, y así lo mencionan los autores que con la Constitución de Apatzingan, los pueblos, villas y -- ciudades continuaron respectivamente los gobernadores, ayuntamientos y demás empleos; a reserva de las variaciones que en su momento introduciría el congreso.

A su vez, el Plan de Iguala dejó subsistentes los Ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos, como lo señala la Constitución de Cádiz.

Consumada la independencia, el Congreso Constitucional confirmó con carácter interino a todas las autoridades civiles y militares del país y les obligó a jurar sujeción a la Constitución de --- 1824. Con estas disposiciones se conformaba la nueva nación, pero -- no se llegó a modificar la estructura del municipio.

Por consecuencia en la Constitución Federal del 4 de Octubre -- de 1824 se fijan las bases para la federativa organización política y administrativa del país, así como la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior. En consecuencia, no se contó con una disposición Constitucional en materia municipal, y las entidades que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título general de "Régimen Interior de los Pueblos".

Aparece nuevamente en el aspecto jurídico el municipio con las Leyes Constitucionales de 1836 de el gobierno centralista; en las -- cuales se dispone que los miembros del Ayuntamiento fueran popularmente electos y la figura del Ayuntamiento estuviera presente en to das las capitales de departamentos, en los lugares en los que había en 1808, en los puertos cuya población fuera más de cuatro mil habi tantes y en los pueblos más de ocho mil. Existen amplias bases de --

funcionamiento de los Ayuntamientos en estas Leyes Constitucionales, las cuales se mencionarán en el siguiente capítulo.

Con el movimiento político y militar del Plan de Ayutla para derrocar el gobierno de Santa Anna y fijar las bases Constitucionales de la Reforma, que permitieran el pueblo reasumir su soberanía, el municipio pierde nuevamente su fuerza jurídica, ya que el triunfo liberal suprime casi por completo a los Ayuntamientos así como a las bases de las leyes centralistas de 1936.

Al entrar en vigor la Constitución Política de 1857, la cual organiza al país en una República Representativa, Democrática y Federal, se dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen del Ayuntamiento, y solamente se ocupa del municipio en el Distrito Federal y de los territorios; instaurándose las prefecturas como una reafirmación de los jefes políticos y por lo tanto el sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de las prefecturas y jefes políticos que años después durante la dictadura Porfirista llegó hacer una institución nociva para la vida política de los ciudadanos.

C A P I T U L O S E G U N D O
M A R C O J U R I D I C O D E L M U N I C I P I O

A). ANTECEDENTES JURIDICOS DEL MUNICIPIO
EN HISPANOAMERICA.

- 1.- Las Jefaturas Políticas. 2.- Los Cabildos Abiertos. 3.-
La Constitución de 1824. 4.- Las Leyes Centralistas de-
1836. 5.- La Constitución de 1957.

1.- LAS JEFATURAS POLITICAS.

La institución de las Jefaturas Políticas surgen en el siglo --
XVIII en Francia, al crearse un nuevo organismo que fue el de las in-
tendencias y subdelegaciones. Esta forma de gobierno pasó a España -
en donde tuvo su arraigo con la invasión cultural que desarrollo Fran-
cia en Europa.

Los intendentes tenían jurisdicción en materia de justicia, po-
licía, hacienda y guerra, reemplazando política y administrativamen-
te a los gobernadores. A su vez, los subdelegados vinieron a suplir-
a los corregidores y alcaldes mayores.

El régimen de intendencias inició la nueva etapa en la organiza-
ción municipal, dentro de lo que se le llama el "ciclo frances". Las
ordenanzas de intendentes de Carlos III, en 1786, fueron puestos en-
práctica en Nueva España con la reforma establecida por el conde de-
Galvez, y acentuaron la política de centralización, al dejar a los -
propios intendentes el control los principales ramos y al restar a -
su vez facultades a los Ayuntamientos que, sobre todo en materia ha-

caldes Mayores; respetaban al derecho de elegir al Alcalde Ordinario pero intervenían presidiendo los Cabildos, monopolizando las funciones administrativas ya centralizadas por la Junta Superior de la Real Hacienda y aprobando las ordenanzas para el buen gobierno que redactaban los ayuntamientos. Estos fueron reducidos a juntas municipales, integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y el procurador; El intendente controlaba además las funciones judiciales. La ordenanza que dio lugar a las nuevas medidas centralistas llevaba por título "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España.

La Reforma centralista iniciada por Gálvez en Nueva España fue la base de la Real Ordenanza de intendentes que entró en vigencia parcial en 1786 en la Colonia y que previamente había sido ensayada en la Habana en 1764 y en México por el propio Gálvez en 1765. En el Perú se introdujo en 1782. No obstante, en 1794 el virrey Revillagigedo confesaba que aún no se había puesto plenamente en vigor todas las prescripciones de la Ordenanza.

En el aspecto administrativo los preceptos de la ordenanza los Intendentes reemplazaban a los Gobernadores y Corregidores, con derecho a formular reglamentos para el manejo de los ingresos municipales derivados de los propios -tierras y edificios-. Dichos reglamentos debían someterse a la Junta Superior de Real Hacienda para su aprobación. En el aspecto político, la Ordenanza de intendentes destruyó por completo la autonomía local, absorbida por el Virrey y por los Intendentes. El malestar entre los criollos se avivó y el virrey Marqués de Croix, había de verse precisado a aplicar con todo rigor el principio de gobierno en que se fundaba el despotismo ilustrado: " todo para el pueblo, pero sin el pueblo".

En cada provincia, el Intendente presidía al Cabildo llevaba las cuentas de los propios e informaba del estado de la hacienda municipal a la Junta Superior de Real Hacienda. Los regidores fueron eliminados de toda intervención en materia fiscales, por el nombramiento de juntas especiales municipales, compuestas de Alcalde ordinario, dos regidores y un procurador los cuales tenían autoridad para manejar fondos municipales sin la intervención de los demás titulares. El intendente se ocupó además de la justicia no obstante que las ordenanzas se lo prohibían.

En síntesis, la Ordenanza de Intendentes, se dividía en cinco partes y éstas en 206 artículos, reglamentando los asuntos generales, la justicia, la policía el ramo de hacienda y el de guerra. La centralización hacendaria, se realizaba por la vía de los intendentes y bajo la autoridad suprema de la Junta de la Real Hacienda. -- Las Ordenanzas para el buen gobierno debían ser aprobadas por los intendentes. En fin, los Ayuntamientos habian perdido con las jefaturas políticas su fuerza administrativa y por lo tanto el municipio carece de autonomía política y solo tiene una función subsidiaria en el orden administrativo.

Con la implantación de las jefaturas políticas, el municipio queda colocado dentro de la administración descentralizada como un caso de descentralización, por región, en donde el Estado ejerce el control y el ayuntamiento se reserva su autonomía en forma limitada.

Esta forma de gobierno municipal se prolonga a todo lo largo del siglo XIX, periodo en el cual la jefatura política llega a convertirse en una figura jurídica que estuvo en contra de los intereses de los municipios y solo sirvió para presentar al gobierno del centro, en la vida local de las comunidades.

2.- LOS CABILDOS ABIERTOS.

Las diversas teorías antropológicas y políticas hablan de la forma en que una comunidad social se vuelve, en un determinado momento, en una comunidad política. Igualmente demuestran que el tránsito es sociológica y políticamente igual en una y otra comunidad. Por ello mediante el pacto social no nacen en unos casos municipios y en otros casos estados, naciones o imperios, nace simplemente y llanamente una sociedad política, con una forma de gobierno y una determinada organización. Esta actividad política de la comunidad se manifiesta en la participación que tiene para la creación en su forma de gobierno. Los cabildos tienen la función de realizar públicamente la tarea política de una comunidad.

Se entiende por cabildo como el acto de reunión de los consejeros municipales para tratar asuntos de interés público municipal y que afectan directamente a la comunidad.

Los cabildos siempre han tenido normas necesarias las cuales deben respetar los integrantes de los ayuntamientos; entre las cuales se puede mencionar: la obligación de celebrar cabildos en forma periódica, su objeto es tratar los asuntos importantes del ramo municipal, las sesiones deben estar precedidas por la mayoría del ayuntamiento. Por lo regular las reglas para celebrar los cabildos no han variado mucho en cuanto a llevarla con orden y respeto.

La historia recoge testimonios de cuándo, cómo y por qué una comunidad dada, un pueblo determinado, de pronto se congrega en un recinto abierto y público, y se reúne en asamblea o cabildo abierto, para tomar decisiones fundamentales y trascendentes para todos-

y cada uno de sus miembros reasumiendo sus derechos inalienables y su soberanía.

Sin embargo, en los casos que en forma espontánea el pueblo y las comunidades se manifiestan en cabildos abiertos, son poco estudiados y, lo que es peor, casi nunca tomados en serio, porque -se piensa- una pequeña comunidad con una amplia conciencia, inmersa en un gran imperio Colonial no puede arrogarse la soberanía.

Los cabildos tuvieron una función importante en los movimientos precursores de la independencia hispanoamericana. Tanto en México -entonces Nueva España- como en el resto de las colonias, el Ayuntamiento levantó la primera voz, para exponer la doctrina de la soberanía popular en América, al través de sus órganos inmediatos.

Como testimonio de lo anterior es conveniente señalar las palabras de la enérgica representación hecha ante el virrey José de Iturrigaray por el Ayuntamiento de la Ciudad de México la tarde del 19 de julio de 1808, en la reunión de Cabildo en la cual después de señalar que la abdicación de los monarcas españoles era "involuntaria, forzada y hecha en un momento de conflicto", le piden al virrey que no obstante lo que estaba ocurriendo en España, él continuase al frente del gobierno, agregando que al faltar el rey, la soberanía residía en el reino y sobre todo en los órganos populares como los tribunales y los cuerpos que tienen la voz pública como los Ayuntamientos, y se afirmaba categóricamente: "es de ningún efecto contra los respetabilísimos derechos de la nación. La despója de la regalía más preciosa que le asiste. Ninguno puede nombrarle Soberano sin su consentimiento: y el universal de todos los pueblos basta para adquirir el reino de un modo digno, no habiendo legítimo sucesor del Rey que muere natural o civilmente. Ella comprende una verdadera enajenación de la monarquía, que cede en favor de persona --

que en lo absoluto carece de derecho para obtenerla, contraría el juramento que prestó el Sor Carlos 4o. al tiempo de que señale otra dinastía y gobierne el reino, es nula e insubsistente, por ser contra la voluntad de la nación que llamó a la familia de los Borbones como descendientes de hembra de sus antiguos Reyes y Señores".

"... Por su ausencia o impedimento reside la Soberanía representada en todo el reino y las clases que lo forman, y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía..." (27)

Como ya se mencionó anteriormente este movimiento político del Ayuntamiento de la Ciudad de México fue encabezado por el Licenciado Francisco Primo Verdad y Ramos, quién pagó con su vida la expresión de estas ideas liberales.

La violencia alcanzó también al regidor del Ayuntamiento Juan Francisco Azcárate, al Licenciado José Antonio Cristo y al religioso peruano Fray Melchor de Talamantes que junto con Francisco Primo Verdad fueron encarcelados. Primo Verdad murió poco después en su celda y Talamantes falleció en San Juan de Ulúa.

Después de la represión consumada por los españoles intransigentes en 1808, se extendió el movimiento de insurgencia en hispanoamérica y es precisamente en el seno de los Ayuntamientos con los cabildos abiertos en donde se inician las conspiraciones y las ideas de libertad y soberanía.

(27). Acta de Cabildo del Ayuntamiento de la Ciudad de México del 19 de Julio de 1808. Citado por Ochoa Campos, Moisés. op. Cit. p. 213

Lo sucedido en la Nueva España se registro también, con pequeñas variantes, en el resto de las colonias hispanoamericanas.

En el virreynato de Río de la Plata, creado en 1776 por Carlos III, los cabildos desempeñaron una función señalada desde el año de 1806, en que se efectuó en Buenos Aires un Cabildo abierto que juzgó severamente al virrey Sobremonte.

Otro tanto sucedió en la antigua provincia de Montevideo. Las noticias recibidas de España repercutieron en tal forma, que en septiembre de 1808 se constituyó una junta de Gobierno, designada por Cabildos abiertos, como lo hizo la ciudad de Buenos Aires en 1809.

La Capitanía General de Chile, el Cabildo de Santiago, integrado por españoles y criollos, celebró sesión extraordinaria. En 1808, acordando que las colonias no tenían por qué seguir el destino de España, mientras ésta se hallase sometida a un poder extraño.

A su vez, en Caracas, en el mismo año de 1808, se expulsó a los comisionados franceses. El Ayuntamiento, integrado por criollos, depuso, posteriormente, al gobernador Emparan, constituyendo este suceso la proclamación de la autonomía municipal el 19 de Abril de 1810, fecha en que se estableció la Junta de Gobierno formada por los insurgentes. En este movimiento participó activamente el patriota Simón Bolívar, a quien se debería en gran parte el éxito de la rebelión contra la dominación española en varios países de América del sur.

En la hoy República de Bolivia, el pueblo de La Paz, en julio de 1809, se amotinó logrando la separación del Gobernador. El Cabildo acordó un plan de gobierno, en que exponía que ya era tiempo de sacudir el yugo español y de organizar un nuevo sistema fundado en

los intereses de la patria.

Lo mismo sucedió en Quito, cuando el Cabildo abierto reunido - el 16 de Agosto de 1809, ratificó lo realizado por la Junta Soberana y dio forma orgánica al movimiento revolucionario iniciado el -- 10 de Agosto del mismo año.

En Colombia, donde había precedentes desde la insurrección de los Comuneros del Socorro, el Cabildo de Santa Fe reclamó los derechos del país el 20 de noviembre de 1809 y al siguiente año, el Ayuntamiento de Santa Fe de Bogotá resolvió crear una Junta de Gobierno que representó el comienzo de la revolución de independencia que también encabezó Simón Bolívar.

En la Provincia del Paraguay, surgió la política nacionalista-criolla al reunirse, el 17 de Junio de 1811, una asamblea general - de vecinos, entre los que se encontraban los diputados de villas y ciudades, con el objeto de discutir los destinos de su nación.

Centroamérica también reflejó el movimiento separatista al través de los cuerpos municipales. Caso concreto fue el del Cabildo abierto reunido el 22 de diciembre de 1817 en el pueblo de Granada, - Nicaragua, que desposeyó de sus puestos a los peninsulares.

De esta forma los Cabildos tuvieron su grandiosa participación en la lucha por la independencia de hispanoamérica; ya que en base a la historia política se observa esa fuerza de autodeterminación - de las comunidades, como lo afirma el Profesor Vázquez Paredes "en México, en Centroamérica, en el antiguo reino de Nueva Granada y en general la mayoría de los estados del continente latinoamericano nacieron gracias a los municipios; nacieron por la fuerza de un movimiento-

de autodeterminación que prendió en muchos cabildos abiertos. Los - municipios, las comunidades municipales, son quienes iniciaron el - movimiento insurgente y de independencia; son quienes reasumieron - los derechos de soberanía..." (28)

En la actualidad se reconoce la importancia de los cabildos a- biertos aun cuando no sea con la finalidad de iniciar cambios estruc- turales de gobierno, tiene el primordial objetivo de que todos los- miembros de una comunidad municipal participen activamente en el de- sarrollo de vida política. Por ello la legislación municipal señala al cabildo abierto o público como la forma para que sesione el cuer- po edilicio en los asuntos relativos y de interes general; Como e- jemplo de lo anterior tenemos lo ordenado por la Ley Orgánica Muni- cipal del Estado de México en su artículo 29, el cual hace referen- cia a la constitución del Ayuntamiento en Cabildo Abierto:

" Artículo 29.- El día quince de diciembre, del último año en- su ejercicio, el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabil- do público, a efecto de que el Presidente del mismo informe acerca- de los trabajos realizados durante la actuación del propio Cuerpo - Edilicio".

En conclusión se puede afirmar que el cabildo abierto es la ex- presión popular en que se manifiesta la soberanía de una comunidad- perfecta e íntegra para establecer su forma de gobierno; y por tan- to, es la institución que sigue vigente en el municipio actual, uti- lizándose como forma para sesionar los asuntos trascendentes de la- colectividad municipal.

3.- LA CONSTITUCION DE 1824.

En el aspecto jurídico el municipio tuvo poca consideración en el naciente Estado mexicano, ya que la Constitución de 1824 conserva muchas tradiciones de la colonia. La ideología principal de la nueva constitución se basa principalmente en fijar los principios del sistema de gobierno y aún cuando se habla de un federalismo, este se quedó supeditado a la esfera Estatal, sin penetrar a la organización política de entidades federativas y por consecuencia, no se contempló constitucionalmente al municipio.

Lo anterior es comprensible por los acontecimientos que se desarrollaron al inicio de la vida independiente de nuestro país. La historia nos señala las vicisitudes del primer Congreso Constituyente el cual fué convocado por Agustín de Iturbide. Efectuadas las elecciones para diputados al Congreso, se reunió este en la Ciudad de México el 24 de Febrero de 1822.

Su primer acto consistió en declarar que el origen jurídico histórico de la nación era el mismo congreso por lo cual el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba quedaban supeditados a lo que éste resolviera; pero su misión fundamental de redactar la Constitución no la cumplió nunca ya que se concretó en lo sucesivo a la actividad política en sus deliberaciones. El 19 de Mayo de 1822 se procedió a resolver la inquietud de un grupo de incondicionales de Iturbide para proclamarlo Emperador y por votación mayoritaria el Congreso resuelve firmar la proclamación de Agustín de Iturbide como Emperador de México.

Iturbide como Emperador gobernó del 21 de Mayo de 1822 al 19 de Marzo de 1823. Sin embargo no tardó mucho en que la situación --

política se hiciera tirante entre el Emperador y el Congreso, motivo por el cual Iturbide lo disolvió y estableció provisionalmente una Junta Nacional Constituyente.

Poco después abdicó Iturbide, y se establece el Supremo Poder Ejecutivo el cual se encarga de gobernar a la nación, y tenía como titulares a los generales Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria; se convoca a elección para la integración de otro Congreso Constituyente que tendría a su cargo el estudio y aprobación de la Constitución republicana que se consideraba indispensable para el país.

El segundo Congreso Constituyente se reunió el 30 de Octubre de 1823 en juntas preparatorias y se instaló con toda solemnidad el 7 de Noviembre. Abrió las sesiones Don Miguel Domínguez, el antiguo corregidor de Querétaro.

Como primer punto se trató el aspecto relativo a la forma de gobierno y se resolvió por el sistema republicano. Posteriormente se inició los debates para aprobar el aspecto federalista o centralista ya que estas dos tendencias estaban presentes en la asamblea constituyente. La tendencia federalista es comprensible ya que en las elecciones para elegir a los diputados constituyentes, habían influido los ayuntamientos y las diputaciones provinciales.

Sin embargo en el mismo seno del Congreso, se criticó las ideas del federalismo y fue precisamente don Lorenzo de Zavala, quien era el presidente del Congreso, que argumentó: "los diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, que

servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores". (29). Esta versión se utiliza por algunos autores para restarle seriedad al ideario político de la tendencia liberal del Federalismo.

El grupo que enarbolaba la idea Federalista en la asamblea Constituyente fue representado dignamente por personajes de una gran capacidad jurídica como lo fueron: don Miguel Ramos Arizpe, don Lorenzo de Zavala, don Juan de Dios Cañedo, don Valentín Gómez Farías, -- don Juan Bautista Morales, don Manuel Crescencia Rejón, don José María Covarrubias, entre otros.

Por otro lado el grupo que proponía la República centralista -- estaba representado por Fray Servando Teresa de Mier, don Carlos María de Bustamante y don Rafael Mangino, entre otros.

Los trabajos del Congreso se realizaron en un clima de agitación, por lo que hubo de celebrarse diversos pactos ante los constantes amagos separatistas. En esas condiciones se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, que no era la constitución definitiva, sino un anticipo de los trabajos del Congreso. Su principal redactor fue don Miguel Ramos Arizpe.

Esta acta constitutiva fue elaborada como plataforma política para orientar los trabajos y para fijar las bases fundamentales de la Federación; también fué una declaración de principios que debía ser protestada por todos los funcionarios y habitantes de la Repú--

(29). Zavala, Lorenzo de. Ensayo Historia de la Revolución de México. desde 1808 hasta 1830. Méx. 1832. Citado por Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano. México 1972 Edit. Pax México p. 110

blica, a fin de que hubiese la más completa seguridad de que las labores del Congreso se ajustaran a los términos de un pacto federal.

Por los acontecimientos que se desarrollaron en la creación -- del Acta Constitutiva es de entenderse que tenía que adolecer de algunas omisiones entre las cuales se encuentra la figura del municipio, entre algunas otras; así lo señala el maestro Daniel Moreno;-- "En esas circunstancias se explica que varios capítulos de importancia quedaran pendientes; como el funcionamiento del Poder Ejecutivo, la cuestión del bicamatismo, y algo que produjo graves desajustes a lo largo del siglo XIX: la división territorial, que en lo general no tuvo soluciones jurídicas, sino en muchos casos de fuerza." (30)

Sin embargo y a pesar de sus omisiones, esta Acta Constitutiva representa el primer documento jurídico expedido con todas las formalidades, para establecer un sistema republicano y federal en nuestro país.

Las principales discusiones doctrinarias ocurrieron en el año de 1823, hasta llegar a la conclusión del Acta; se terminó de discutir el 31 de enero de 1824.

El proyecto de Constitución Federal, que, aprobada y promulgada el 4 de Octubre de 1824 la presentó el Congreso con el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y se publicó el 5 de Octubre del mismo año, comprende siete títulos:

(30). Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. México. 1976 Edit. Pax - México. Tercera Edición. p. 112

I.- De la nación mexicana, su territorio y religión; II.- De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo; III.- Del poder legislativo; IV.- Del supremo poder ejecutivo de la Federación; V.- Del poder Judicial de la Federación; VI.- De los Estados de la Federación; VII.- De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva.

A pesar de que la idea del Federalismo se mantuvo como fuerza determinante en la Constitución de 1824, los viejos moldes jurídicos siguieron imperando pues en casi tres siglos de dominación española tenían que dejar una huella difícil de borrar en el sistema político mexicano, que aún muchos autores señalan en el presente, como el tratadista y político Enrique González Pedrero, quien opina que "Nuestro federalismo tuvo que respetar un centralismo arraigado en más de dos siglos de virreynato. Centralista engarzado a su vez en el azteca que, justamente a la llegada de los conquistadores, intentaba organizar con relativo éxito a la multitud dispersa de pueblos indígenas que habitaban los amplios territorios de Mesoamérica".

"Fuimos, pues federalistas en la forma pero seguimos gobernando al país "del centro a la circunferencia" como se decía entonces. Optamos por un sistema presidencial y rechazamos el virreynato y el imperio, pero la investidura presidencial recubrió un contenido anterior, de modo que el presidente, desde que surge la República, impera o reina como antes lo hiciera el virrey o el emperador". (31)

Por lo anteriormente analizado, se tuvo como consecuencia que no se contara con una disposición constitucional en materia municipal y las Entidades que integraban a la naciente República continua

(31). González Pedrero, Enrique. La Riqueza de la Pobreza. México - 1985. Edit. SEP. Lecturas Mexicanas, Segunda Serie. pp. 81 y 82.

rón copiando en este aspecto casi general de "Régimen Interior de los Pueblos".

Pero a pesar de esta gran omisión de la Constitución de 1824 - en materia municipal, el municipio siguió su vida jurídica y social e incluso fue respetada su función administrativa y política. Esto se observa más claramente en la creación de la Ciudad de México, como base de los asientos de los Poderes de la Federación.

De acuerdo con la Constitución de 1824, el Congreso tenía la - facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y de ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo.

Las ideas centralistas de Fray Servando Teresa de Mier lograron imponerse para que fuese la Ciudad de México el lugar de asentamiento de los Poderes Federales y no la de Querétaro como lo sostenía la comisión respectiva del Congreso. La actividad de Fray Servando en - este asunto, la explica el maestro Moisés Ochoa Campos en los siguientes términos:

"La actitud de Fray Servando, al sostener su iniciativa en favor de la Ciudad de México se explica por su general tendencia conservadora y tradicionalista. Había sido el campeón del centralismo durante las discusiones del Acta Constitutiva y encontrándose derro tado en este punto, logró un triunfo para sus ideas, al lograr que la antigua metrópoli conservase su condición de capital del país, - contrariando la nueva usanza del federalismo, que en los Estados -- Unidos adoptó la fundación expresa de una ciudad destinada a la residencia de los poderes -Washington- y la creación de un territorio, mediante "cesión" que de diez millas hicieran dos Estados de la --- Unión, para erigir el Distrito Central de Columbia".

"En cambio, nosotros elegimos una ciudad ya constituida y precisamente la que por su larga tradición y mayor desarrollo, ofrecería dificultades de competencia política administrativa, al suponerse los poderes federales a su natural e indispensable régimen municipal". (32)

De esta manera, se puede observar que se imitó la doctrina del federalismo a Estados Unidos, pero fue adaptada a nuestra realidad nacional.

El decreto en el cual se otorga a la Ciudad de México la calidad de Capital de la República Mexicana lo expide el Congreso el día 20 de Noviembre de 1824 y el maestro Ochoa Campos lo transcribe en su obra la Reforma Municipal en los siguientes términos.

"Art. 1o.- El lugar que servirá de residencia a los Supremos - Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28^a del Art. 50 de la Constitución, será la ciudad de México.

Art. 2o.- Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

Art. 3o.- El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al Art. antecedente.

Art. 4o.- El Gobierno Político y económico del expresado Distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta Ley.

Art. 5o.- Inter se arregla permanentemente el Gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observandose la ley de 23 de junio de 1813 (Instrucción para el Gobierno Económico-Político -

de las Provincias, antes citadas) en todo lo que no se halle derogada.

Art. 6o.- El lugar del Jefe Político, a quien por dicha Ley es esta encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno General un Gobernador, en calidad de interino para el Distrito Federal.

Art. 7o.- En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las Leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

Art. 8o.- El Congreso del Estado de México y su Gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

Art. 9o.- Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

Art. 10.- Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito hasta que sean arreglados por una Ley. -Lo tendrá entendido, etc, 18 de noviembre de 1824, Valentín Gómez Farías. -José María Izazaga. J. Rafael Alarid.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.-Palacio del Gobierno Federal en México a 20 de noviembre de 1824.-Guadalupe Victoria.- A.D. Juan Guzmán". (33)

De esta manera dicho Decreto sustrae sociológicamente la existencia del Distrito Federal y no se erige por cesión, como en los Estados Unidos, sino por elección del Congreso que le segrega al Es

tado de México un círculo de dos leguas (8,800 metros) quedando fuera de este círculo distrital las poblaciones de Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan, las cuales siguen perteneciendo a dicha Entidad.

Sobre este aspecto en particular el tratadista y político. González Pedrero opina lo siguiente: "Imitamos a los Estados Unidos pero no fuimos como los Estados Unidos porque los contenidos históricos diferían. Ellos venían de una Inglaterra puritana y modernizante que dominó el mando con su revolución democrática, su revolución industrial y su política comercial. El programa inglés fue trasladado a Norteamérica por los peregrinos fundadores de las trece colonias que engendraron espontáneamente, al unirse, la República Federal. Imitamos a los Estados Unidos pero no fuimos como los Estados Unidos porque nos habían gestado las civilizaciones indígenas y esa mezcla abigarrada de autoritarismo monárquico y democracia municipal, de dogmatismo religioso y quijotismo de Cortés y de Zumárraga, de la inquisición y la utopía de la civilización española". (34).

Para la Ciudad de México, su situación seguía siendo la misma, a pesar de ser asiento de los Poderes Supremos y con su propia organización municipal de elección popular, pero continuaban privando a los Ayuntamientos de sus rentas.

Lo anterior lo contempla el decreto del 11 de Abril de 1826 que en materia fiscal se refirió a que las rentas del Distrito fuesen -- parte de los generales de la Federación. En materia política el mis-

mo decreto concedió al Distrito Federal nombrar representantes a la Cámara de Diputados.

En materia de policía se había expedido el reglamento de Jueces Auxiliares, desde el 6 de Febrero de 1822, en el que se prevenía que a más del Regidor comisionado para cada dos de los 32 cuarteles en que se dividía la ciudad funcionarían dos auxiliares.

Dicho reglamento de Jueces Auxiliares, establecía que el Jefe Político aprobase los nombramientos respectivos. Pero como el Decreto que creó el Distrito Federal, reemplazó al jefe político por un Gobernador, pasó a este la presente facultad.

Los Jueces Auxiliares tenían la facultad de nombrar seis vecinos honrados, que los acompañaran en las rondas, y en caso que no aceptaran se hacían acreedores a severos castigos.

También debían llevar un libro donde se asentara el número de personas que habitaban en su circunscripción, con sus nombres, calidades, oficios y ocupaciones. Además debían asentar todos los talleres, almacenes, cafeterías, fondas, bodegas y en general, todas las casas de elaboración, trato o comercio que se encontrasen ubicadas en su cuartel.

Los Jueces Auxiliares daban cuenta al Regidor respectivo de todos los desórdenes que notaran, de las faltas de policía y el aseo de las calles, aprovisionamiento de agua, estado físico de los edificios, alumbrados y pavimento.

Como se observa, estos jueces auxiliares designados por cada medio cuartel, tenían un carácter vecinal de indudable trascendencia.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Su índole municipal, íntimamente vinculada a la vida del vecindario, servía de eslabón con sus respectivos Regidores, en una cadena que abarcaba todos los aspectos de la convivencia social. Se puede afirmar que son el antecedente de las juntas vecinales y jefes de manzana del México moderno.

Por otro lado, y siguiendo con la vida municipal del Distrito-- en el inició de la vida independiente de México se mencionará el Bando de Policía del 7 de Febrero de 1825. El análisis de este ordenamiento municipal lo realiza el maestro Manuel M. Moreno, y tomando solamente algunos aspectos relevantes, se puede mencionar los siguientes preceptos:

En materia de orden y seguridad urbana el vecindario era sancionado en los casos en que se arrojase a la calle basura, piedras, agua sucia; al que sacudiera ropa, tapetes y petates en las ventanas y balcones, ocasionando perjuicios a las personas que transitaban por la calle.

Se prohibía lavar ropa en caños o fuentes públicas; bañar caballos, fregar trastos y utensilios en las calles; tener jaulas, macetas o tinajes en los balcones, rejas o bordes de azoteas, para evitar que al caer, pudieran causar perjuicios a las personas que caminaban en las calles.

Los maestros de obra y oficiales de albañilería debían hacer sus mezclas y tener sus materiales en lugares a propósito y no en donde pudieran incomodar al público.

Se prohibían las reuniones y manifestaciones públicas no autorizadas. Y se daban reglas para la forma de llevar a cabo las procesiones.

Se castigaba a los cocheros, así como a los jinetes, en exceso de velocidad.

En materia de limpieza dicho bando prevenía que los vecinos barriesen las calles y los frentes y costados de las casas y las regasen de las 6 a las 8 de la mañana, cuidando del empedrado y de llevar la basura a las atarjeas, donde pudiese ser recogida fácilmente y conducida a los carros destinados para la limpieza de la ciudad.

Los dueños de establecimientos tales como panaderías, fondas, vinaterías, pulquerías, etc., estaban obligados a conservar la limpieza más absoluta en el frente de sus expendios, cuidando de que las operaciones de carga y descarga no molestaran el tránsito del vecindario.

Los animales muertos debían ser conducidos inmediatamente a los tiraderos.

Se prohibía la introducción de carnes muertas, excepto las secas, bajo pena de decomiso, a excepción de las aves, conejos y carritos.

Se castigaba a los que publicaran o hicieran fijar anuncios comerciales con faltas de ortografía.

Los bailes de extraordinaria concurrencia, las pastorelas, etc, no podían llevarse a cabo sin previa licencia.

Los que hallaren algún bien mostrenco o niños expósitos debían dar aviso inmediato a la autoridad.

Respecto a todos los ordenamientos, las sanciones consistían -

en multas o en su defecto, castigos correccional del infractor, según las circunstancias del caso. También estaba autorizado el decomiso.

Este ordenamiento municipal fué uno de los Bandos de Policía - más completo, entre los que estuvieron vigentes en el siglo pasado. (35).

Entre 1826 y 1836 se expidieron las siguientes disposiciones - reglamentarias en el Distrito Federal, en donde se observa en su fondo un contenido municipal, y se mencionaron en el siguiente orden cronológico según el tratadista Manuel Moreno:

Sobre limpieza de Rios y Acequias.- Marzo 15 de 1826.

Orden sobre las obligaciones de los cuerpos de guarnición en - casos de incendio.- Agosto 21 de 1826.

Prohibición para volar papalotes en las azoteas.- Octubre 30 - de 1827.

Prohibición de los combates de muchachos.- Enero 4 de 1829

Bando de Policía y buen Gobierno.- Enero 7 de 1830.

Sobre cerdos tenidos garitas adentro.- Noviembre 14 de 1831.

Sobre composturas de cañerías.- Mayo 30 de 1832.

Bando de Policía y buen Gobierno.- Marzo 20 de 1833.

Prevención acerca del uso de fuentes particulares.- Abril 15 - de 1822.

Prohibición para volar papalotes en las azoteas.- Octubre 13 - de 1833.

Bando de Policía y buen Gobierno.- Enero 15 de 1834.

Sobre aseo de la Ciudad.- Enero 15 de 1834.

- (35). Moreno, Manuel. Breve Reseña Histórica de la Organización Polí- tica y Administrativa del D.F. México. 1943. Codificación de - disposiciones Administrativas. D.D.F.

Sobre perros sueltos en las calles y penas a sus dueños.- Julio 17 de 1835.

Sobre salidizos.- Febrero 3 de 1836.

Condiciones para la concesión de Mercedes de Agua.- Abril 30 de 1836.

Disposición para que se pongan llaves en las fuentes de la ciudad.- Mayo 5 de 1836.

Sobre Edificios Ruinosos.- Julio 4 de 1836.

Sobre Diversiones Teatrales.- Septiembre 29 de 1836. (36)

Por lo que respecta al marco jurídico del municipio en las nacientes Entidades Federativas se puede considerar que se siguieron observando las leyes, decretos y ordenanzas prescritas para su gobierno político, económico y administrativo, entre los cuales estaban tanto las ordenanzas del rey Felipe V, de noviembre de 1728, como las de 1813.

Sin embargo a nivel interior, algunos Estados legislaron en materia municipal como es el caso del Estado de México que por decreto de su Congreso, expedido el 9 de Febrero de 1825, se establecieron las bases para la organización de los ayuntamientos, entre cuyas disposiciones se hallaba que no podía haber corporación municipal en los pueblos donde no hubiera 4,000 habitantes, a excepción de las cabeceras de partido; estos ayuntamientos se componían de un alcalde municipal, un síndico y tres regidores; en los pueblos donde hubiera, 5,000 habitantes, el ayuntamiento lo formaría un alcalde, un síndico y cinco regidores; los que pasaron de este número, sin llegar a 10 mil habitantes, tendrían ocho regidores. En la capital del Estado se crearon siete alcaldes, dos síndicos y dieciséis regidores. En esta época los presidentes municipales tenían las funciones como jueces conciliadores denominados de paz.

(36). Recopilación de Manuel Moreno, mencionado por Ochoa Campos, - Moisés. Ob. cit. p. 236.

La Constitución política del Estado de México de 1827, previno que los alcaldes se renovarían totalmente cada año; los síndicos -- por mitad donde hubiere dos, y por mitad los regidores, saliendo -- los más antiguos.

4.- LAS LEYES CENTRALISTAS DE 1836.

La Constitución de 1824 estuvo vigente solamente hasta el año de 1835. Esto fué originado por el constante empeño de las fuerzas centralistas y conservadoras que habían sido vencidas en los primeros congresos, las cuales se fueron reorganizando en el aspecto político e intentaron volver al poder.

Los conservadores "contaban con un factor externo favorable: - el no reconocimiento de la independencia, por parte de España, y la anarquía imperante en lo interno. El gobierno de Victoria, que alcanzó a terminar sus cuatro años, tuvo que combatir la asonada del propio vicepresidente, el General Nicolás Bravo, uno de los baluartes del conservatismo. También se presentó la conspiración del padre Arenas, de tinte conservador y monárquico. Se produjo la expulsión de los españoles, con grave detrimento para la economía nacional. - La frustrada reconquista hispana, que fomentó la fracasada invasión de Barradas. Todo ello atizado también, por las logias masónicas, - que eran los únicos grupos políticos organizados, con los escoceses de predominio tradicionalista; y los yorkinos de influencia más radical". (37)

(37). Cuevas Luis G. Porvenir de México o Juicio sobre el Estado Político en 1821 y 1851. Citado por Moreno, Daniel Ob. Cit. p.p. 130 y 131.

Entre los factores externos se puede mencionar la influencia muy marcada que ejerció Estados Unidos en la política mexicana, a través de Joel R. Poinsett.

El 10. de abril de 1833 llegan al poder Antonio López de Santa Anna, como presidente y don Valentín Gómez Farías como vicepresidente. En éste mandato se produce un fenómeno peculiar, pues desde un principio se retira Santa Anna del ejercicio del poder, asumiendo el mando el vicepresidente Gómez Farías; esta situación se presenta en forma alternada, originando que en los períodos de gobierno de Gómez Farías se promueva una reforma liberal. Sin embargo, la historia nos señala el carácter contradictorio de Antonio de Santa Anna, quién siendo presidente fomentó rebeliones en contra del vicepresidente.

En esta situación política el Congreso apoya a Gómez Farías, en el senado es grande la influencia de Manuel Crescencio Rejón a las ideas liberales. Por otra parte el sector militar al mando de Santa Anna y Nicolás Bravo atacan durante a los reformistas promoviendo las rebeliones, como fue la de Morelia en 1833 que al grito de "religión y fueros" se promueven las ideas conservadoras. Estos conflictos originaron el derrocamiento del gobierno de Gómez Farías y los liberales perdieron terreno en el aspecto político.

Con la pérdida de Texas y con una gran agitación política y militar se cambia el sistema de gobierno, de federalista que era, a centralista.

El Congreso consideró tener facultades bastantes para hacer tal cambio y así, mediante un acta provisional, aprobada el 15 de Diciembre de 1835 -mientras era presidente interino Miguel Barragán-, se estableció el centralismo. Y casi un año después el 30 de Diciembre de 1836, se promulgan las Siete Leyes Constitucionales,

las cuales son las siguientes:

Primera: Derecho y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.

Segunda: Organización de un supremo poder conservador.

Tercera: Del poder legislativo, de sus miembros y de cuando dice relación a la formación de las Leyes.

Cuarta : Organización del supremo poder ejecutivo.

Quinta : Del poder judicial.

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

Séptima: Las variaciones de las Leyes Constitucionales.

El artículo 10. de la sexta ley establecía el centralismo ya que indicaba que la República se dividiría en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. A su vez los Departamentos se dividían en Distritos y éstos en partidos.

Es de entenderse que los Estados fueron sustituidos por las divisiones territoriales llamados Departamentos los cuales quedaron dependientes al gobierno central y las legislaturas fueron reemplazadas por juntas departamentales que también quedaron sujetas al centro al igual que los gobernadores de los Departamentos.

También fué la Sexta Ley Constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos más de 8,000 habitantes. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder respec

tivamente de 6, 12 y 2.

Textualmente, la Sexta Ley Constitucional de 1836, establecía en materia municipal; los siguientes ordenamientos:

Art. 22.- Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que -- tengan ocho mil, en los que no haya esa población habrá Jueces de Paz, encargados también de la policía en el número que designen las Juntas Departamentales con los Gobernadores respectivos.

Art. 23.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los -- términos que arreglará una ley -dictada el 20 de marzo de 1837-. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las Juntas-Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que - puedan exceder los primeros seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Art. 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de sa-
lubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de bene-
ficiencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de -
primera enseñanza que se paguen con los fondos del común, de la --
construcción y reparación de puentes, calzadas, caminos y de la re-
caudación e inversión de los propios y arbitrios y promover el ade-
lanto de la Agricultura, Industria y Comercio y auxiliar a los al-
caldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su-
vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamen-
tos.

Art. 26.- Estará a cargo de los Alcaldes, ejercer en sus pue-
blos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, -
dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas --
que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia.

Art. 30.- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz,

encargados de la policía, regidores y síndicos son concejiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador o en caso de reelección ". (38)

El régimen centralista al través de las llamadas Leyes Constitucionales de 1836, incorporó el Distrito Federal al Departamento de México conservó como su capital a la misma ciudad y dividió el territorio en Distritos.

Los partidarios del Centralismo pretendían con esto debilitar la vida y nulificar la acción de las entidades políticas y territorios del país; y esto originó una fuerte oposición entre los intereses locales y generales.

Por tal motivo presentaron contra el Centralismo diversas provincias del país, que si bien aceptaban la necesidad de reformar la Constitución de 1824, se manifestaron abiertamente sostenedoras del sistema federal.

La administración del probo don José Joaquín de Herrera, acudió en auxilio de los Ayuntamientos en esos momentos de desbarajuste interno y así en 1848 se dictó la primera ley general de Dota---ción del Fondo Municipal, primera "que se registra en nuestros anales y cuyas bases ni se separaban gran cosa de la práctica anteriormente establecida, ni se han modificado substancialmente hasta hoy." Los ramos que formaron los impuestos municipales, comprendieron: expendios de bebidas embriagantes, harinas, matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas, juegos y canales. Como por otra parte se había intentado suprimir las alcabalas, el aumento de los impuestos.

(38). Dublán y Lozano. Colección de Leyes y Decretos, Tomo III.
Cit. por Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. p. 237

municipales pretendía compensar a los fondos municipales que se veían reducidos a menos de la mitad, según observa don Miguel S. Macedo. "Medio siglo más tarde -comenta dicho autor-, al consumarse definitiva e irrevocablemente la abolición del régimen alcabalarío (1896), volvía a ser necesario entrar en combinaciones económicas para compensar a los Ayuntamientos los recursos de que el cambio les iba a privar, haciendo bajar sus ingresos.

Por otra parte, consideraban que el Centralismo no remediaría los males que se atribuían al federalismo, tales como las frecuentes rebeliones militares y el agotamiento del tesoro público.

Los resultados del Centralismo iban a ser también la independencia de Texas en 1836 y la separación de Yucatán en 1839, que se declaró independiente de México mientras la nación no adoptara nuevamente el sistema federal.

El 12 de agosto de 1855, terminaba nuestro trágico ciclo castrense, con la caída definitiva de Santa Anna. De toda esta etapa -primeriza en nuestra vida independiente, quedaron definidas en materia de política local, dos tendencias predominantes; la centralista y la federalista.

La tendencia centralista auspiciada por los conservadores no deseaba ayuntamientos electos. La otra tendencia de carácter federalista proponía ayuntamientos de elección popular en un régimen descentralizado.

No obstante, en uno u otro caso, la institución de las prefecturas era punto aceptado y éstas, con ligeras alternativas, subsistieron a lo largo de todo el siglo XIX prolongando así nuestro ciclo francés.

5.- LA CONSTITUCION DE 1857.

Emanado del movimiento que enarboló el Plan de Ayutla, se instauró el régimen provisional que Ignacio Comonfort, con sus vacilaciones, convirtió en la antesala de la Guerra de Reforma.

Desde el principio de su vida como nación independiente, hubo en México un continuo forcejeo entre "liberales y conservadores". - De ahí surgió la necesidad de organizar una asamblea legislativa -- que tradujera en normas legales los antiguos ideales de la Independencia. Y para ello se reunió en la Ciudad de México el 18 de febrero de 1857 un Congreso Constituyente formado por diputados de ideas avanzadas.

Si bien es cierto que los constituyentes se inspiraron en las doctrinas jurídicas de los norteamericanos y en los principios proclamados por la Revolución Francesa, también puede afirmarse que -- fue la experiencia de treinta y cinco años de estériles luchas de -- partidos la que dio origen a los postulados de la Constitución de -- 1857.

Después de largas deliberaciones, el 5 de febrero de 1857, bajo la presidencia de don Valentín Gómez Farias, el Congreso aprobó que entrara en vigor la Constitución Política de 1857, que precisó la -- organización del país en forma de República representativa, democrática y federal. Pero la Constitución reformista dejó, al igual que la de 1824, sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de autoridades municipales.

Sin embargo en el seno del Constituyente se había escuchado la voz del diputado Castillo Velasco, para presentar un proyecto de --

adiciones sobre municipalidades, que en sus puntos más salientes de cía:

- "A las partes de la federación que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades.
- Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municpio, votar y recaudar los impuestos necesarios para las o---bras y que no perjudique a otra municipalidad o al Estado.
- Todo el pueblo en la república debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos". (39)

Además se incluyeron en la Constitución las leyes dictadas sobre abolición de fueros, desamortización de bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas y la libertad de enseñanza.

También hizo la declaración de los derechos del hombre, reconociendo las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, así como la soberanía popular.

Había de ser la Constitución de 1857, la que normalizaría la situación de la Metropoli. Dice a este respecto Fernando Fuentes -- Galindo que "El Constituyente de 1857 no encontró, como el de 1824, virgen el campo legislativo sobre el Distrito. Al contrario, tuvo que enfrentarse al problema, ...de la confusión de éste y la ciudad de México. Por diversas circunstancias, los legisladores del 57 llegaron a tener la experiencia de que no era conveniente ni para el Distrito ni para la ciudad de México, el formar una sola entidad po

(39). Francisco Zarco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. p. 89

lítica, en virtud de las violaciones que se cometían contra los habitantes de ésta y por las desviaciones que se tenían que cometer al organizar el Distrito dentro de sus límites. (40)

Una de las disposiciones de la Constitución de 1857 que más afectó la economía municipal, fue la que abolió las alcabalas.

En realidad, esta medida era de índole progresista y encuadraba perfectamente en la ideología liberal, en cuanto a su principio clásico de "dejar pasar", tan caro al propio liberalismo.

Las alcabalas significaban una supervivencia de viejos sistemas típicos del feudalismo, transplantados a tierras americanas por el régimen colonial. De aquí el empeño reformista por consumir la abolición del impuesto alcabalatorio.

La Constitución de 1857, en consecuencia, optó por esta medida, ratificada por la Carta Magna de 1917.

Prácticamente, la abolición de las alcabalas no surtió efectos inmediatos. Un historiador de la época señala claramente que su "realización había llegado a parecer una autopsia" (41)

(40). Fernando Fuentes Galindo. Organización Constitucional del Distrito Federal. México, 1948. Citado por Ochoa Campos Moisés - ob. cit. p. 255

(41). *Ibidem*. p. 258

Como se puede apreciar, las alcabalas representaron uno de los últimos recursos para implementar ingresos al municipio.

A pesar de que en la Constitución de 1857 se reconocieron grandes instituciones jurídicas como el juicio de amparo y se establecieron las garantías individuales, se dejaron fuera otras como la forma de gobierno interior de los Estados; y además es reconocido por los historiadores que por el desorden que caracterizó el siglo-XIX "La Constitución de 1857 en la práctica no se aplicó en muchos de sus preceptos, ni entonces, ni después, hasta ser sustituida por la Constitución de 1917". (42).

(42). Alvear Acevedo, Carlos. Ob. Cit. p. 275.

B.- LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES.

- 1.- Municipio y el Estado.
- 2.- El Municipio como célula política del Estado.
- 3.- Los Bandos Municipales.
- 4.-- Integrantes del Ayuntamiento.
- 5.- Elementos Jurídicos del Municipio.

1.- MUNICIPIO Y EL ESTADO.

Cuando un conjunto de hombres se establece sobre un determinado territorio y es regido por unas mismas leyes que provienen de -- una misma autoridad, se produce el fenómeno político-jurídico denominado Estado.

El Estado es la organización de un conglomerado humano que resulta de estar regido por un mismo gobierno a través de unas mismas normas. Es la forma de organización o de solidaridad de un conjunto de hombres gobernados por leyes que emanan de un mismo poder.

La teoría general del Estado es la encargada de investigar el fundamento de la doctrina el Estado sometiendo ha investigaciones científicas al fenómeno estatal. En base a esta disciplina Jorge -- Jellinek señalaba que el Estado debe contener tres elementos que -- son: un territorio, una población y un poder de mando originario, -- "la teoría general del Estado no tiene que considerar si la pobla-- ción constituye una unidad constitucional, o es un amontonamiento -- de naciones, o ignora el sentimiento de la nación. El Estado no se-

confunde con ninguno de sus elementos sino que es la síntesis y la unidad de los tres... El Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario". (43)

El origen del Estado también es una cuestión que está presente en los diversos tratados de Teoría del Estado y en la cual los investigadores nos señalan que el sistema político primitivo tiene su origen en el clan totémico y éste da lugar a que se determine una división de trabajo tendiente a la defensa y la supervivencia del grupo. Esta situación social del hombre lo lleva a formar grandes tribus que dan origen a los pueblos, a las culturas y a las naciones.

La historia registra los grandes acontecimientos en el aspecto cultural del hombre para demostrar la existencia de un poder público en el aspecto comunitario. En la Cultura Griega la polis es la comunidad humana natural la cual tenía los elementos necesarios para asegurar el orden en la estructura política de los atenienses la cual se basaba en una auténtica democracia pero empañada por la institución de la esclavitud la cual Aristóteles la justifica en sus obras. Posteriormente para los romanos la civitas es la forma de organización política y social de los ciudadanos, los cuales se sentían y se sabían miembros de una comunidad de hombres libres que vivían dentro de un orden asegurado por un gobierno cuyos caracteres variaron en el transcurso de los años. Es conveniente mencionar que la terminología política de los romanos habla de civitas refiriéndose a la comunidad de todos los ciudadanos, o a la res pública, a la cosa común y al pueblo.

(43). Jorge Jellinek: Allgemeine Staatslehre, Hermann Verlag. Citado por Mario de la Cueva. La idea del Estado. México 1975 -- Edit. por Dirección General de Publicaciones UNAM. p. 5.

En la Edad Media el cristianismo terminó con el concepto griego y romano de que algunos hombres son esclavos por naturaleza; sin embargo Justiniano en las Institutas en el año 529 reglamenta otra forma de esclavitud al mencionar que la servidumbre es una institución de derecho de gentes que coloca a un hombre bajo el dominio de otro; de esta manera el derecho medieval no conservó la institución de la esclavitud; pero la condición de los siervos en las tierras - de los señores feudales era una forma disfrazada de esclavitud, la cual en cierta forma fue patrocinada por la iglesia.

En la época medieval se vivió la doble característica de ser--estamental y feudal. Los estamentos lo formaron las capas sociales mas o menos cerradas constituidas por familias que tenían a la cabeza al señor feudal el cual era el dueño de la tierra; y el feudo que estaba integrado por una ciudad amurallada el cual tenía como fuerza de poder al señor feudal que era el dueño del castillo y las tierras circundantes y de la producción agrícola y la vida de sus siervos.

Adhemar Esmein explica el origen del feudalismo de la siguiente manera: "los altos funcionarios de la monarquía recibieron grandes extensiones de tierra, a las que se otorgó el nombre de feudos, en virtud de los cuales se transformaron en condes, duques, marqueses y barones. Cada uno de estos señores, obligados a prestar ciertos servicios al emperador o al rey, celebraron a su vez con los habitantes de su feudo los llamados contratos de vasallaje, que implicaban el deber del vasallo de cultivar su parcela, pagar el tributo y prestar servicios al señor; a cambio de la protección que les otorgaría el conde o barón. Los señores reclamaron y conquistaron para si muchas de las que hoy llamamos prerrogativas estatales, porque, afirmaban, quien vive en heredad ajena se somete al poder del terrateniente. La fuerza de estos personajes, muchos de ellos legn

darios, tuvo un rango altísimo, pues cada uno podía citar a sus vasallos como soldados en defensa del feudo, además eran los titulares de la función jurisdiccional". (44)

Las pugnas medievales entre el poder de la iglesia y el de los reyes y señores feudales por dominar los nacientes reinos de Europa originó lo que se conoce como la pugna o separación de las dos espaldas. Surge entre estas dos formas la idea del Estado, término que fue expuesto por vez primera por Nicolás Maquiavelo en su obra el príncipe la cual se inicia con la frase celebre: "Todos los Estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres fueron y son repúblicas o principados". (45)

El Estado como nueva palabra en la literatura política es utilizada en forma general por todos los tratadistas ya que la realidad sociopolítica de Europa lo ameritaba. Sobre este aspecto el maestro Mario de la Cueva nos dice que el término no fué un mero accidente ya que "Maquiavelo se encontró una Europa nueva, cuyas naciones o pueblos, firmemente asentados sobre territorios determinados, habían formado comunidades plenamente unidas, independientes - unas de otras y con un poder político que habían logrado centralizar todos los poderes públicos. Estas nuevas unidades habían roto - la jerarquía medieval y destruido el sistema feudal: eran comunidades territoriales con un poder político unitario". (46)

- (44). Adhemar Esmein. Cours de' historie du droit francais. Citado Por Mario de la Cueva. Ob. Cit. p. 36.
 (45). Maquiavelo, Nicolas. El Principe. Edit. Porrúa. Méx. 1976 por Antonio Gómez Robledo. p. 8.
 (46). Cueva, Mario de la. La Idea del Estado. Méx. 1975, Edit. por la Dirección General de Publicaciones UNAM. p. 43.

Todo lo anterior se ha mencionado no para realizar un estudio sobre la teoría del Estado, sino únicamente para situar al municipio dentro del aspecto evolutivo del mismo Estado ya que uno y otro se han conjugado en el aspecto público de las naciones. Sin embargo esta idea no es unánime ya que muchos tratadistas señalan que el Estado engendra en la vida política al municipio; frente a esta idea se encuentra la contraparte que sostiene que el municipio como forma política comunitaria da vida al Estado. Ante estas dos posiciones se tratara de ubicar precisamente al Estado y al municipio en el lugar que corresponde en nuestro sistema político y administrativo.

Desde el punto de vista valorativo el Estado no debe ser un fin sino un medio al servicio de los individuos y las demás instituciones; sin absorber todo lo que le dio forma y debe presentarse como una unidad de decisión política pero sin nulificar otras instituciones de gobierno que se encuentran en una nación.

Este aspecto lo comenta Hermann Heller en la siguiente forma - "la nación no presenta por lo general una unidad total de voluntad política, sino que por el contrario suele contener variaciones políticas. Y por el contrario, el Estado constituye una unidad de decisión política... esa unidad de acción políticas producida por el Estado no tiene una correspondencia en la realidad de la nación; pues aún en los casos de pleno apogeo nacional, existe siempre a la voluntad unitaria del Estado, un grupo en la nación que decide de aquélla en cuanto a los fines o respecto de los medios." (47)

(47). Heller, Hermann. Teoría del Estado. Trad. de Luis Tobrón Fondo de la cultura económica. Méx. 1952. p. 186

Sobre este orden de ideas y entendiendo que el Municipio y el Estado son instituciones comprobadamente útiles al bienestar de las naciones se pueden considerar "como dos instituciones abstractas -- creadas por las fuentes jurídicas, que en esencia no son términos - correlativos que en cuyo caso, tuvieran que darse relaciones tam--- bién coorrelativas, como son las relaciones de padre a hijo; tampoco son términos contradictorios, en cuyo caso tendrían que darse re^laciones contradictorias, es decir que al fincar la grandeza del muⁿicipio, se negaría el poder del Estado. Se trata en el fondo de un mismo fenómeno sociológico en proceso de evolución histórica. Algo-- así como sucede con un grupo familiar que se desdobra en varias fa^milias; así un grupo sociológico-político se separa en varios gru-- pos sociológicos-políticos, desplazándose en la geograffa, ocupando un nuevo territorio, pero conservando las mismas características de raza, cultura o inclusive mezclándose con otras razas y otras cultu^ras, pero con los mismos propósitos de cohesión y desolidaridad"... (48).

Existe unanimidad en admitir que la organización política nace como etapa final de ese proceso evolutivo motivado por diversos fa^ctores del individuo, familia, clan, tribu y población los cuales -- buscan la unidad y la defensa tales eran los motivos de la polis -- griega, de las civitas y el municipio romano, así como es ahora el Estado moderno.

Detrás del Estado y del Municipio sólo existe una comunidad na^cional en términos estrictamente sociológicos es decir una comuni-- dad que la historia se ha encargado de consolidar en una unión; y - sus gobernantes que nacen dentro de la propia comunidad se encargan de mantener en base al derecho.

El Estado es población y territorio lo mismo que el municipio; el Estado comprende a la población que es la misma comprendida por el municipio y tiene territorio que es el mismo comprendido por el conjunto de los municipios.

En lo que respecta al poder político "el municipio dice poder y autoridad emanada de su respectiva comunidad. El Estado dice poder y autoridad, emanada de dentro del todo que forman las comunidades municipales. La soberanía, que emana del pueblo como todo lo nacional puede decirse que emana distributivamente considerada, de cada comunidad municipal y de cada individuo". (49)

En resumen se puede afirmar que la tendencia de las comunidades municipales es hacia la formación de la comunidad nacional y al engrandecimiento del Estado; por lo tanto las relaciones del municipio con el Estado deben ser apreciados con menos recelo y desconfianza, y deben fijarse en una política de profundo respeto y colaboración para ser más óptima la administración pública.

2.- EL MUNICIPIO COMO CELULA POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

El término que se asigna al municipio en el aspecto doctrinario y político es el de "célula básica de la vida comunitaria" o bien, "célula política y administrativa del Estado".

Estos términos se usan indistintamente para hacer referencia que el municipio es la base primordial de la administración pública

por ejemplo, el licenciado Miguel de la Madrid, en su compendio Pensamiento Político expresa: "... sabemos muy bien que la idea federalista no se agota en el fortalecimiento de los Estados; que para darle cabal vigencia y cimientos sólidos, es indispensable, simultáneamente fortalecer al municipio, célula básica de nuestra vida comunitaria..." (50)

Así mismo, algunos autores determinan al municipio como el núcleo social de la vida comunitaria, en estos términos lo expresa --- Adolfo Posada quien afirma que "el municipio es el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de vecindad". (51)

La teoría del instinto social se desarrolló originalmente con - Aristóteles, quien afirmó que a través de la familia y la aldea se - formó la polis, como una unión, una comunidad que se basta a si misma. Posteriormente Juan Jacobo Rousseau sostiene en su obra " El Contrato Social " su doctrina pactista en el desarrollo de la sociedades políticas, expresando que "cada uno pone en común su persona y - todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo"... (52). - La voluntad general constituida en una parte indivisible de la sociedad política es lo que origina la comparación que se hace del municipio como célula básica comunitaria.

- (50). Madrid, Miguel de la. Pensamiento Político Agosto de 1976 Sep. 1981. Edit. por La Coordinación General de Documentación y Análisis del Partido Revolucionario Institucional. p. 54
- (51). Posada, Adolfo. El Régimen Municipal de la ciudad Moderna. --- cit. por Ochoa Campos, Moisés. ob. cit. 29
- (52). Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social o principios del Derecho Político. Estudio Preliminar de Daniel Moreno. México -- 1974. Edit. Porrúa. p. 9

Por otro lado, se desprende la idea de que al comparar al municipio como una célula básica en el "organismo del Estado" se sigue utilizando en cierta forma la teoría de Oswald Spengler (1880-1936), quien establece en su obra la "Decadencia de Occidente", una filosofía de la historia en donde afirma que las culturas son organismos vivos o bien individualidades biológicas espirituales independientes de los hombres y los pueblos y como tales posee ciclos de vida. Haciendo un comentario de este pensador Luis Recaséns Siches, menciona: "... Las culturas son ciertos modos orgánicos de pensar y sentir que se desarrollan como individualidades, como unidades biológicas (no materiales), las cuales se desenvuelven las etapas del ciclo vital. Por eso a las culturas tienen aplicación los conceptos fundamentales de todo lo orgánico: nacimiento, muerte, juventud, vejez... -- Las culturas crecen con una sublime carencia de un fin, como las --- plantas y los animales; por ello son independientes de la vida de -- los pueblos e individuos que las portan"... (53)

En la actualidad esta teoría de Spengler tiene muy poca influencia por que en el fondo tiene un rasgo pesimista. Sin embargo, dentro del organismo de las culturas se encuadran al municipio como una célula del organismo estatal y cultural.

La descripción de célula básica y política que se hace del municipio es en razón de que en el ámbito social político y administrativo de muchos pueblos se presenta como el primer contacto que tiene el ciudadano con el poder público.

Por otro lado también se puede mencionar que al municipio se le otorga esta descripción por que es la base de la división territo---

(53). Recaséns Siches, Luis. Tratado General de Sociología. México-1974. Edit. Porrúa. p. 542.

rial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

También es general la consideración de que el municipio es un primer nivel de gobierno y esto equivale a un reconocimiento expreso de su naturaleza autónoma e independiente en el plano de las relaciones con los Estados; el segundo nivel de gobierno son las entidades federativas y el tercer nivel es el gobierno federal.

En síntesis, se puede afirmar que el municipio como célula básica tiene su carácter vivo y funcional en la comunidad por que produce una espontánea agrupación natural y una inmediata unidad socio-política; creando asociación de vecindad entre sus pobladores y un primer nivel de gobierno para resolver las necesidades de la comunidad y participación en la vida pública del país.

3.- LOS BANDOS MUNICIPALES.

El Bando Municipal es el instrumento jurídico que contiene las normas de observancia general que requiera el régimen, el gobierno y la administración municipal.

El ayuntamiento en pleno es el encargado de realizar la función legislativa para elaborar el Bando Municipal que regula los diversos aspectos de la vida social de la comunidad, el cual es promulgado por el presidente municipal quien junto con el secretario del ayuntamiento le da la validez.

En la mayoría de los municipios de México, es costumbre política promulgar sus Bandos Municipales el día 5 de febrero de cada año

aunque, es comprensible que el primer Bando es el que contiene en esencia, los lineamientos que regirán durante el período de gobierno, y los subsecuentes que se promulgan cada año sólo incluirán algunas reformas.

Los Bandos Municipales se podrán modificar en cualquier momento siempre y cuando reunan los requisitos de aprobación, expedición y promulgación.

En su origen, el Bando Municipal tiende a regular la vida comunitaria de los habitantes del municipio, las relaciones de este para con la comunidad y con otros organismos.

El Bando Municipal debe contener normas de carácter general, pero en cuanto a la jerarquía jurídica debe respetar la supremacía de la constitución, los tratados y la ley; puede considerarse que es un compendio de normas de carácter administrativo.

Su contenido se desglosa en términos generales en el señalamiento del territorio del municipio, indicando sus comunidades, mencionando el asiento de la cabecera municipal, las delegaciones, pueblos, rancherías, y todos los demás asentamientos humanos reconocidos que se encuentren dentro de su territorio.

También señala las diversas obligaciones y derechos que tiene la población del municipio, estableciendo las bases de la vecindad, el uso del suelo, establecimientos públicos, asentamientos humanos, sanidad pública, agua potable, mercados, panteones, rastros y en general todos los servicios que presta la municipalidad.

Además, los Bandos Municipales señalan las obligaciones tributarias que tienen los habitantes del municipio, entre otras, inscri

birse en los padrones catastrales, poblacionales y fiscales.

Señala también las sanciones que se imponen a las personas que infrinjan las normas contenidas en el Bando Municipal, en los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general. Las sanciones que se contemplan dentro de los Bandos Municipales son: la amonestación, multa, suspensión temporal o cancelación de licencia, clausuras y arresto administrativo.

Es de entenderse que las anteriores sanciones estan contempladas dentro del ámbito administrativo sin interferir en la competencia de orden penal, respetando siempre la actuación de los órganos judiciales.

Históricamente los Bandos Municipales estuvieron presentes en México por vez primera en las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, que entre otras disposiciones señalaban la obligación de todo vecino español de prestar el servicio militar, sembrar sarmientos de la mejor vid, difundir entre los indios la religión católica, residencia en el país, entre otros. Posteriormente se reglamentó la colonización con las ordenanzas de Felipe II del 3 de junio de 1573, las cuales señalaban más relevantemente las reglas a seguir en los descubrimientos en nuevas tierras y la fundación de poblaciones. En la vida independiente de México se expidieron varios Bandos Municipales, entre los cuales es objeto de estudio por su completo contenido el Bando de Policía del Distrito Federal del 7 de febrero de 1825 el cual ya se explicó en forma amplia en el tema denominado "La Constitución de 1824". También es conveniente mencionar que cada Estado de la República otorgó los lineamientos para que los ayuntamientos de cada municipio legislaran en todo lo concerniente a la regulación de los diversos aspectos de la vida social dentro de la comunidad municipal.

También habrá que consignar, por su proyección histórica, el Bando de Policía y Buen Gobierno que, como modelo en su género, fue expedido simultáneamente en 1955, por cincuenta Ayuntamientos del Estado de México.

Este bando "tipo" se formuló sobre la experiencia observada en ochenta bandos de diversos Ayuntamientos y de diferentes épocas y constituyó el primer intento de planificar materias tan importantes como: División Territorial, Disposiciones Generales, Bienes Municipales, Obligaciones Generales de Vecinos y Habitantes, Licencias, Policía -antiguamente se denominaba este ramo como Mando de Armas, Seguridad de Personas, Bienes y Animales, Incendio, Orden Público, Moralización, Salubridad, Trabajo, Agricultura y Ganadería, Urbanización, Vía Pública, Tránsito, Ruidos, Panteones, Control de Precios y de Pesas y Medidas -antiguamente Fiel Constraste-, Mercados, Comercio e Industrias, Diversiones Públicas, Juegos, Forma de Imposición de Sanciones, Horas de Oficina, Sesiones del Ayuntamiento, Educación, Aguas de Riego, Potable y Drenaje, Rastro y Transitorios.

Dicho bando "tipo" de Policía y Buen Gobierno, que representó un ensayo trascendental en su género, contenía los capítulos mencionados y llevó fecha de 5 de febrero de 1955.

4.- INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO.

El Ayuntamiento es la asamblea que representa la personalidad jurídica del municipio, es el órgano principal que ejerce el gobierno y la administración en el ámbito municipal.

La palabra ayuntamiento significa reunión o congregación de --

personas, y proviene de la voz latina jungere, que significa unir o juntar, pasó posteriormente a la voz del castellano antiguo ayuntar, ayuntamiento. Junta o corporación. Joaquín Escriche en su Diccionario de Legislación y Jurisprudencia dice que Ayuntamiento es un congreso o junta compuesta de Justicia o Alcalde, de Regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico y político de cada pueblo.

En términos generales, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal que se integra con individuos, que son electos popularmente por medio de votación directa y se constituye en la suprema autoridad municipal; además es la autoridad más inmediata y directa con respecto al pueblo. Así mismo, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directa del Municipio con el Estado y la Federación.

El Ayuntamiento se integra, de conformidad con la ley, con un presidente, que lleva el nombre de Presidente Municipal, de Síndicos y de Regidores, todos ellos electos popularmente por votación directa. El número de Síndicos y Regidores varía de un municipio a otro dentro de una misma entidad federativa, debido al número de habitantes con que cuenta cada municipio.

Por lo regular, la mayoría de las legislaciones toman el criterio para la integración de los Ayuntamientos el aspecto poblacional ya que en base al número de habitantes se determina la importancia de los municipios. Por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México toma este criterio, y lo señala en su artículo 26 que ordena lo siguiente:

"Art. 26.- Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años y se-

integrarán por:

I.- Un Presidente, Un Síndico y cinco Regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación; cuando tengan una población - hasta de ciento cincuenta mil habitantes.

II.- Un Presidente, Un Síndico y siete Regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan más de ciento cincuenta mil hasta quinientos mil habitantes.

III.- Un Presidente, dos Síndicos y nueve Regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando tengan más de quinientos mil habitantes.

Todas las variaciones obedecen siempre al principio de guardar una cierta proporcionalidad entre la composición de el Ayuntamiento y las necesidades reales del municipio.

Dentro del Ayuntamiento existen otros organismos auxiliares -- que tienen ciertas atribuciones en una determinada población y tienen un contrato directo con los vecinos; estas autoridades municipales son: I.- Los Delegados Municipales. II.- Los subdelegados Municipales. III.- Los Jefes de Sección y Sector. IV.- Jefes de Manzana.

En el régimen administrativo el Ayuntamiento tendrá para el -- despacho de sus asuntos una Secretaría que estará a cargo de una -- persona denominada Secretario del Ayuntamiento. Para la recaudación de ingresos, existiera una Tesorería Municipal que estara a cargo de un Tesorero Municipal. A continuación se mencionará algunas de las facultades y obligaciones de los integrantes del Ayuntamiento.

El Presidente Municipal.- Es el Órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Promulgar y publicar el Bando Municipal, las normas de ca-

rácter general y los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.

II.- Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento.

III.- Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos Federales Estatales y Municipales, así como aplicar a los infractores las sanciones correspondientes.

IV.- Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos de Secretario, Tesorero y Jefes de Departamento Municipales.

V.- Vigilar la recaudación de la Hacienda Municipal e invertir los fondos municipales con estricto apego al presupuesto.

VI.- Celebrar a nombre del Ayuntamiento todos los actos y contratos para la eficaz prestación de servicios públicos municipales.

VII.- Informar cada año en sesión solemne de cabildo al Ayuntamiento del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el año.

El Síndico.- Es el funcionario municipal encargado de vigilar los intereses públicos del municipio y la comunidad.

Sus facultades y obligaciones son las siguientes:

I.- La procuración, de defensa y promoción de los intereses municipales.

II.- La representación Jurídica del Ayuntamiento en los litigios.

III.- Revisar y formar los cortes de caja de la Tesorería Municipal y cuidar que la aplicación de los gastos se haga en base a los requisitos legales y conforme al presupuesto.

IV.- Practicar, a falta de los Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales, remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro de las 24 Horas.

V.- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y hacer que dicho inventario este siempre al corriente.

VI.- Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con la manifestaciones que prevé la Ley de Responsabilidades.

Los Regidores.- Son los consejales que atienden diversas comisiones y sesionan junto con el Presidente y el Síndico, en los cabildos.

Sus facultades obligaciones son las siguientes:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones de cabildo que celebre el Ayuntamiento interviniendo en éste con voz y voto.

II.- Vigilar y atender el ramo de la administración municipal que le sea encomendada por el Ayuntamiento.

III.- Suplir en faltas temporales al Presidente Municipal. Esta suplencia la realiza el Primer Regidor.

IV.- Vigilar y atender las comisiones que fuera encomendadas. Algunas de estas comisiones son las siguientes:

- De agua, drenaje, alcantarillado.
- Mercados, centrales de abasto y rastro.
- De limpia, mejoramiento del ambiente servicio social voluntario.
- Alumbrado Público.
- Obras públicas y conservación de poblados y centros urbanos.
- Fomento agropecuario y forestal.
- Parques, jardines y cementerios.
- Cultura y educación pública, y
- Aquellas otras que determine el Ayuntamiento de acuerdo con las necesidades del Municipio.

V.- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que fueren citados por el Presidente Municipal.

El Secretario Municipal.- Es el funcionario que esta a cargo de la Secretaría Municipal y sus funciones son atender los asuntos de carácter administrativos.

Sus facultades y obligaciones son las siguientes:

I.- Tener a su cargo el cuidado y dirección de la Secretaría Municipal y del archivo del Ayuntamiento; controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria de todos los asuntos al Presidente.

II.- Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de cabildo y estar presente en dichas sesiones, con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas.

III.- Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerde el Ayuntamiento.

IV.- Suscribir todos los documentos emanados del Ayuntamiento y del Presidente, sin cuyo requisito no sera válido.

V.- Tener una colección ordenada de Leyes, Decretos, Reglamentos, Periódico Oficial del Estado, Circulares y órdenes relativas a los distintos ramos de la administración municipal.

VI.- Formular el inventario de bienes, muebles e inmuebles propiedad del municipio.

El Tesorero Municipal.- Es el encargado de la Tesorería Municipal, y de la recaudación de ingresos propios del Municipio.

Algunas de las facultades y obligaciones son:

I.- Verificar por sí mismo o por medio de sus subalternos la recaudación de las contribuciones municipales, cuidando de la puntualidad de los cobros y exactitud de las liquidaciones.

II.- Tener al día los libros de Caja, Diario y Cuentas corrientes y los auxiliares de registro para la comprobación de ingresos y egresos.

III.- Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos necesarios para formulación de presupuestos de egresos y el proyecto de ley de ingresos municipales.

IV.- Remitir a la Contaduría General de Glosa, las cuentas, in formes contables y financieros mensuales, dentro de los 15 días hábiles del mes siguiente.

V.- Realizar el Padrón de Contribuyentes Municipales.

En cada Municipio funcionará uno o varios Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana. Estarán integrados por tres o más miembros fungiendo uno como Presidente. Estos Consejos de Colaboración Municipal son órganos de promoción y gestión social que tienen como función coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales; promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social y colaboración, en el mejor ambiente y supervisión de las obras y servicios públicos municipales en su área de adscripción.

Los consejos de colaboración o participación ciudadana se integrarán con vecinos del municipio y serán electos democráticamente en la forma y términos que determine el Ayuntamiento y durarán en su cargo tres años.

5.- ELEMENTOS JURIDICOS DEL MUNICIPIO.

Los Municipios cuentan con una serie de elementos jurídicos pa

ra su funcionamiento administrativo y político; desde el principio de división territorial hasta la capacidad de distribución de ingresos y egresos, todos tienden a generar principios rectores de la administración municipal.

Con algunas variaciones, en las legislaciones de los Estados - en materia municipal, generalmente se contemplan los siguientes elementos jurídicos de los municipios:

El municipio libre es la base de la división territorial política y administrativa y tiene personalidad jurídica propia en base a los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Regulan su funcionamiento los Bandos Municipales, Los Reglamentos, las Leyes Orgánicas, las Constituciones Locales y la Constitución Federal.

Para el cumplimiento de sus fines, el aprovechamiento de sus - recursos, así como para la creación, desarrollo y la conservación - de sus centros de población, los municipios formularan planes y programas de desarrollo, en base a las leyes que rijan esta materia. - Los planes y programas serán necesarios para el seguimiento de los - actos de interés público y social para el gobierno municipal.

En cuanto a la organización territorial se puede decir que cada municipio tendrá un territorio comprendido dentro de los límites de una extensión reconocida. Para su organización territorial interna los municipios se dividirán en Cabeceras Municipales; Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, cuya extensión y límite sera determinado por cada uno de ellos. Los centros de población de los municipios en base a su importancia tienen las siguientes categorías: Ciudad, Villa, Pueblo, Colonia y Ranchería. - Los Municipios estan facultados para aprobar y administrar la zoni-

ficación del suelo en sus jurisdicciones territoriales, así como las reservar ecológicas y planear el desarrollo de los centros urbanos.

La Población Municipal esta conformada por todos los habitantes avecindados en el territorio del municipio. La vecindad en un municipio se adquiere por la residencia efectiva en un determinado tiempo o bien manifestando expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad. La Ley contempla un registro municipal en donde se anote la vecindad de los habitantes del municipio.

Como órgano de gobierno funciona el Ayuntamiento, el cual esta integrado por un Presidente Municipal, un Síndico, un determinado número de Regidores, un Secretario de Ayuntamiento, un Tesorero Municipal y otras autoridades auxiliares administrativas, como son -- dentro del aspecto auxiliar: Delegado, Subdelegado y Consejo de Colaboración Municipal; en el aspecto administrativo, funcionan diversas Direcciones municipales las cuales son creadas en base a los -- requerimientos administrativos y al presupuesto municipal como son: de Desarrollo Urbano, de Limpia, de Reglamentos, Catastro, Obras Públicas, Agua potable y alcantarillado, Seguridad Pública, Prensa y Comunicación Social, de Planeación, entre otras.

La Hacienda Municipal se compone de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; de los bienes muebles e inmuebles destinados a los servicios públicos municipales; de los bienes de uso común municipales; de los capitales y créditos a favor del municipio; las donaciones, herencias y legados que recibiere; de las rentas y productos de todos los bienes municipales; de los aprovechamientos por multas, recargos, reintegros e indemnizaciones a favor del municipio; de los Derechos a favor del municipio por el cobro de Agua potable, Registro civil, Certificaciones, entre otros; de los Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; de los ingresos -

derivados de financiamiento, y; de los ingresos de las Participaciones Federales.

Los Municipios en coordinación con los Estados organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y explotación de los servicios públicos que menciona el artículo -- 115. fracción III de la Constitución los cuales son los siguientes:

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

La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los ayuntamientos en concurso con los Estados cuando algunos de estos servicios no los puede dar en toda su capacidad solamente el municipio. Algunos otros servicios públicos que señala el artículo -- 115 Constitucional los tiene que administrar definitivamente los Estados por falta de capacidad económica y administrativa de los Ayuntamientos, como es el caso de seguridad pública y tránsito, que al igual que en materia hacendaria, se firma convenios de coordinación para no pasar por alto los lineamientos del artículo 115 Constitucional.

Otra institución jurídica del Municipio es la municipalización de Servicios Públicos que se otorgan en concesión a los particula--

res conforme a lo dispuesto en el artículo 28 fracción novena, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual establece que sujetandose a las leyes y en caso de interés general, el Estado podrá concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación. El otorgamiento de las concesiones municipales, se rigen además, por las disposiciones de las Constituciones locales y las leyes Orgánicas Municipales de cada Estado, sujetandose a las siguientes bases: Cuando se determine por el Ayuntamiento la imposibilidad para prestar por sí mismo el servicio público, el particular interesado deberá formular solicitud para prestar servicio por un tiempo determinado, así mismo se deberán establecer las condiciones bajo las cuales se garantice la eficacia, suficiencia y regularidad del servicio.

Procede la municipalización del servicio público cuando se preste en forma irregular y deficiente por los particulares y cuando no se observen las formas establecidas por el Ayuntamiento para la prestación normal del servicio concesionado. Cuando se decreta la cancelación de las concesiones, los bienes con los que se preste el servicio, se revertirán a favor del Municipio, con excepción de aquellos propiedad del concesionario que por su naturaleza no estén incorporados de manera directa al propio servicio, pero si se estima que son necesarios para ese fin, se expropiarán en términos de Ley.

Esta forma jurídica administrativa de prestación de servicios públicos, se utiliza en forma amplia y en ocasiones errónea, como es el caso de la llamada "municipalización del transporte público en el Distrito Federal", cuando es de todo conocido que en el D.F., no funcionan ayuntamientos ni municipios, sino Delegados Políticos y Delegaciones dependientes del Departamento del Distrito Federal.

C). EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION DE 1917

- 1.- El Municipio en los Planes Revolucionarios.
- 2.- Los Debates del Artículo 115 en el Constituyente de Querétaro.
- 3.- La Autonomía Municipal.
- 4.- Las Reformas -- del Artículo 115 Constitucional.

1.- EL MUNICIPIO EN LOS PLANES REVOLUCIONARIOS.

La Revolución Mexicana ha sido el más grande e intenso movimiento político, social y cultural en la historia de nuestro país.

Su objeto principal fue el de acabar con el régimen político del porfiriato que fue el más sólidamente conformado en la época del México independiente. También se combatió con algunas instituciones implantadas dentro de este régimen político como fueron las tiendas de raya, las represiones sindicales y la explotación laboral de obreros y campesinos. El movimiento revolucionario extendió sus proclamas contra el caciquismo y las jefaturas políticas.

La jefatura política es una institución que fue creada desde el ciclo francés y que en nuestro país se convirtió en una práctica viciosa hasta el grado de caracterizarse, a finales del siglo XIX, como antidemocráticas.

El historiador Alberto Morales Jiménez afirma sobre este asunto lo siguiente: "las odiosas jefaturas políticas fueron instrumento del atentado constitucional. Ellas desplazaron en la dictadura a los municipios libres. Aquellas eran portavoces de Díaz. Estos, de la soberanía popular y la democracia. Causa primordial de la Revolución de 1910 fue la protesta de los Ayuntamientos contra las jefaturas citadas". Ampliando sobre las relaciones que existieron entre el régimen económico del latifundio y el régimen político de las -- prefecturas, el mismo historiador dice: "el latifundio era incompatible con las instituciones municipales. El hacendado, por convenir así a sus intereses gobernaba con la orden de arriba, y no con el -- mandato legítimo del pueblo; el Ayuntamiento era un cero a la izquierda; la jefatura política, un siervo del Gobernador y el Gobernador un lacayo de Porfirio Díaz... el jefe político era aliado del hacendado y éste del Gobernador". (54)

En el programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, estuvo señalado el requerimiento de -- la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios. Este programa fue elaborado y aprobado el 9 de julio 1906 -- en San Luis Missouri Estados Unidos y firmado por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabía, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabía y Rosalío Bustamante, bajo el lema "Reforma, Libertad y Justicia". Todos los puntos son básicos para la -- estructura política de un nuevo sistema pero que en su momento no -- fue posible llevar a la práctica por la represión que ejerció Porfi

(54). Morales Jiménez, Alberto. Historia de la Revolución Mexicana. Méx. 1951. Citado por Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. p. 310

rio Díaz a los miembros del Partido Liberal. En materia municipal - los puntos del programa que hacen referencia a la democracia en el municipio son:

"45.- Supresión de los jefes políticos.

46.- Reorganización de los municipios que hayan sido suprimidos y robustecer al poder municipal". (55)

En el Plan de San Luis elaborado por Francisco I Madero el 5 - de octubre de 1910, en el que declara ilegales las elecciones a la presidencia en las que contendieron el Partido Antireeleccionista - encabezado por el mismo Madero y el Partido Democrático de Porfirio Díaz y Ramón Corral, así mismo el Plan de San Luis excitaba al pueblo a tomar las armas para arrojar del poder al gobierno de Porfirio Díaz, fijando como fecha el 20 de noviembre desde las 6 de la tarde en adelante. En sus consideraciones se expresa que: "La división de los Poderes, la Soberanía de los Estados, la Libertad de -- los Ayuntamientos y los Derechos de los ciudadanos solo existen escritos en nuestra Carta Magna...Las Cámaras de la Unión no tienen-- otra voluntad que la del dictador; los Gobernadores de los Estados-- son designados por él y ellos a su vez imponen de igual manera las-- autoridades municipales". Este Plan contenía el anuncio que despues de 36 años de dictadura se iniciaría la lucha intentando reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno democrático.

En el Plan de Ayala de Emiliano Zapata incluyó también algunas reformas en materia municipal las cuales estan plasmadas en el ---

Programa de Reforma en la Soberana Convención Revolucionaria expedida en Jojutla Morelos el 18 de abril de 1916, que dice:

Art. 32.- "Realizar la independencia de los municipios procurando a estos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federales y locales". (56)

En el Plan de Guadalupe don Venustiano Carranza, enarbolando -- la Bandera de la Legalidad, desconoce a Huerta como Presidente de la República, así como los Poderes Legislativos y Judicial, y se establece el Ejército Constitucionalista; el Plan Carranzista fué firmado por varios Jefes Revolucionarios en la Hacienda de Guadalupe el 26 de marzo de 1913. Este Plan sólo tenía un contenido político en el que Carranza justificaba su rebeldía en contra de Huerta, acusando a éste de traidor y de violación a la Constitución. Fue más tarde, al producirse el cisma revolucionario, cuando Carranza discute el programa social y agrario.

Venustiano Carranza fue un apasionado de la libertad municipal, esto lo deja ver cuando ante la Convención de la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914 expresa su mensaje a los jefes del Ejército y que al abordar el problema municipal manifiesta lo siguiente:

"Todos los Jefes del ejército convinieron conmigo en que el Gobierno debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideran de urgente necesidad pública, antes del establecimiento del orden Constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indis-

(56). Programa de Reformas Políticas Sociales de la Revolución. Citado por Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. pág. 314.

pensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica--son brevemente numeradas, las que enseguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas". (57)

Carranza demostró su especial preocupación por el problema; por ello el 12 de diciembre de 1914 encontrándose en Veracruz donde instaló el Gobierno con todo su gabinete expidió un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe, y posteriormente se prepararon los proyectos de ley que se adicionarían a dicho Plan. Estos proyectos fueron 19, de los cuales 5 fueron sobre asuntos municipales.

1.- Ley orgánica del Art. 109 de la Constitución de la República, consagrando al municipio libre.

2.- Ley que faculta los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

3.- Ley que faculta los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establece escuelas, mercados y cementerios.

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

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

El decreto No. 8 relativo a la libertad municipal que se expidió el 26 de diciembre de 1914, constituye un antecedente preciso del

(57). Barrera Fuentes, Florencio. Historia y Destino del Municipio --en México. Citado por Ochoa Campos, Moisés.
Ob. Cit. p. 319

art. 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer a los municipios como la base de nuestra organización política, dicho decreto se expidió en Veracruz el cual ordena lo siguiente:

Artículo Unico. Se reforma el artículo 109 la Constitución Federal de los Estados Unidos del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

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

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

2.- LOS DEBATES DEL ARTICULO 115 EN EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO

La Dictadura de Porfirio Díaz había dejado casi nula la Constitución de 1857; algunos de sus artículos habían sido totalmente cambiados, muchos otros se habían modificado parcialmente y los no reformados permanecían sin aplicación. Venustiano Carranza en su movimiento Constitucionalista buscaba restablecer el orden en base a la Ley Suprema. En tal virtud, expidió un decreto el 14 de septiembre de 1916 en el que se convocó un Congreso Constituyente para que elevara a preceptos Constitucionales las reformas dictadas durante la lucha.

El Congreso se instaló en la ciudad de Querétaro el 10. de Diciembre de 1916 el cual tenía por finalidad elaborar una nueva Constitución.

Una vez reunido el Congreso se designó la Comisión de Constitución la cual a través de su secretaría dio lectura al proyecto presentado por don Venustiano Carranza en materia municipal, el cual decía:

Título Quinto

De los Estados de la Federación.

Art. 115 "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la -- forma de gobierno republicano, representativa, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, -- el municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de -- elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado".

La Comisión adicionó a este artículo la fracción I la cual no fue motivo de debate, pero al hacer lectura de la fracción II suscitó amplia polémica en torno de ésta. En el debate sobre la fracción II del art. 115 tomaron parte los diputados Rodríguez González, Heriberto Jara, Rafael Martínez Escobar, José Alvarez y Fernando Liardi.

El texto original de la mencionada fracción II establecía:

II.- "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos -- del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de -- percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el muni

cipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de -
Justicia de la Nación de los términos que establezca la Ley".

El primero en impugnar esta fracción II fue Rodríguez González-
quien pedía que se suprimiese la palabra "libremente". En esta forma
se inician los debates en torno a la fracción II del Art. 115, en la
tarde del miércoles 24 de enero de 1917.

Ante la impugnación de Rodríguez González el diputado Heriberto
Jara defiende la libertad económica del municipio para que tenga una
verdadera libertad política y se expresó de la siguiente manera:

"Si la comisión no hubiera traído al debate la II fracción del-
art. 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubie-
ra sido consecuente con la idea expresada, que la referida comisión-
tiene para dar a los municipios su libertad de acuerdo con el progra-
ma Revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la li-
bertad económica no está asegurada tanto individual como colectiva-
mente. Hasta ahora los municipios han sido impuestos por los Estados,
la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados. En una
palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida casi
insignificante; una libertad que no debe tenerse como tal por que --
sólo se ha limitado al cuidado de la población, al cuidado de la po-
licía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de --
una entidad en que esté constituida por sus tres poderes". (58)

Heriberto Jara abunda sobre el sentido municipal y expuso las -
bases para la autonomía municipal en la siguiente intervención. "Al-
gunos temores se han iniciado -dijo- a cerca de que si a los muni---

(58) Diario de Debates de la Constitución de 1917. Instituto Nacio-
nal de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México -
1985. Tomo II p. 789.

cipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros en previsión de eso nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a este corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarle esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá -- que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo -- le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos congruentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la -- restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica. porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta-Magna como bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado". (59)

Otro de los puntos de vista sostenidos en el Congreso Constituyente, sobre el capítulo relativo a la libertad municipal, fue el -- del diputado Rafael Martínez Escobar, la misma tarde del 24 de enero de 1917. Toma la palabra en contra de la II fracción contenida en el dictamen expresado: "la fracción II del Art. 115 no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservadora. Los -- municipios creo ya que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales. Los impuestos que pertenezcan directamente al mu-

nicipio, yo quiero que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía de los Ayuntamientos; pero parece que en cierta forma, señores diputados, va a subordinarse la libertad municipal al Estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece, ¿Por que?, por que luego agrega más adelante la fracción II: Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio". "Pues bien, el hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio".

Y partiendo de la base de que en todas las cuestiones públicas palpita el fenómeno económico, añadió: La base de la libertad administrativa de los Ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica esta en los términos del dictamen subordinado a la acción de los Estados". (60)

También el diputado Martínez Escobar se expresó en contra de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociese de los conflictos hacendarios entre el municipio y el Estado:

Posteriormente hizo uso de la palabra en la tribuna del teatro de la República el Constituyente. José Alvarez, representante del II distrito de Michoacán, con cabecera en Uruapan, quien aludiendo su propia experiencia en materia de administración municipal comenzó diciendo:

"Empezaré por referirme a los argumentos de mi estimable compañero Rodríguez González: los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los Esta

dos, porque los municipios no son Repúblicas: los municipios están organizados por la Ley fundamental municipal de cada Estado que dicen las legislaturas, y allí dice precisamente cuál debe ser la hacienda municipal; por eso dice aquí, señores diputados, la fracción II, que vengo a apoyar: "Las Legislaturas de los Estados no podrán contravenir en nada la Constitución General de la República". Efectivamente, señores, las legislaturas de los Estados no podrán contravenir a las leyes fundamentales de nuestra Constitución, en ninguna forma contravendrán estas leyes puesto que la fracción II dice: "Los municipios administrarán libremente su hacienda". Quiere decir la hacienda municipal, no todos los fondos del Estado".

José Alvarez pidió que se aprobase la fracción II tal como se encontraba redactada por la comisión y añadió: "El sistema anterior de recaudación municipal sólo era una farsa de institución económica municipal; los municipios formaban sus presupuestos y los enviaban al gobierno, y allí se veía si se aprobaban o no. Ha sido el peor de los fracasos; yo he podido ver de que manera en los gobiernos de los Estados se recibían de 80 a 100 expedientes de presupuestos municipales en que únicamente se veía el total, no se revisaban para nada; decían: ¿Cuánto pide el municipio de Zamora? trece mil pesos; no, es mucho, pongámosle la mitad, seis mil pesos; cantidad que no alcanzaba para pagar policía, alumbrado, para pagar a los maestros de escuela que, como bien se ha dicho, han sido siempre unos parias. No le hace, allá que se avengan. Esto, señores, es altamente inconveniente; por eso ahora, dándoles hacienda a los municipios y libertad para formar su presupuesto de egresos e ingresos, para que digan cuanto necesitan y con cuanto pueden contribuir para el Estado, podemos formar el verdadero municipio libre; de otra manera, seguramente, el mismo Estado sufriría graves perjuicios. Seis meses he estado en mi Estado visitando los municipios más alejados del centro, y me he encontrado verdaderas atrocidades y me he convencido de una cosa: el motivo por el cual el maestro del pueblo-

se abstiene de votar en las elecciones municipales, era precisamente porque el municipio no tenía hacienda, y yo he preguntado al pueblo: ¿Por que no viene usted a votar? y me contestaron: "Señor, para qué votamos si luego que elegimos alguno que nosotros queremos, resulta que nada más está aquí de cuerpo presente, porque no puede poner ni policía, ni tener maestros de escuela; por que en lugar de tenerlos en una casa los tienen en un corral". (61)

En este significativo pasaje de la vida municipal de principios de siglo, José Alvarez refleja las carencias de los Ayuntamientos y en síntesis apoya los siguientes puntos:

1.- Los municipios deben tener su hacienda y deben de recaudar los impuestos municipales y los del Estado.

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

3.- En los casos de conflictos hacendarios la intervención de la Suprema Corte no lesiona la soberanía del Estado.

El diputado constituyente Fernando Lizardi, en su intervención plantea la pregunta ¿ que es lo que constituye la hacienda municipal?; y respondiendo a su propia pregunta, argumentó lo siguiente:

"Hay tres sistemas perfectamente distintos para saber qué es lo que constituye la hacienda del municipio. Si consideramos el absolutismo municipal, podemos decir que el municipio recaudará todos los impuestos; si consideramos la acción del Estado sobre la marcha municipal, diremos que la legislatura del Estado determinará todo asunto municipal. Entre estos dos extremos existe un término medio:

que los municipios administren libremente sus arbitrios y que los Estados fijen su contribución o la parte proporcional o una cantidad fija anual y ¿quién de nosotros, señores diputados, podrá decir que es lo más conveniente para la administración municipal?. Es tos problemas, señores diputados no deben resolverlos la Constitución, ni podemos nosotros resolverlos, porque solamente las necesidades locales y las necesidades de cada Estado, vendrán a decirnos en cada momento si los municipios son capaces para fijar sus arbitrios. Yo diría sencillamente que los municipios recaudaran los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local, pero no diría que todos porque puede suceder que mientras a un Estado le conviniera un sistema hacendario, a otro Estado le convenga otro sistema". (62)

El diputado Lizardi apuntó un aspecto digno de tomarse en cuenta y es el de que la constitución solo establece normas generales, quedando los detalles a cargo de las leyes reglamentarias y de la legislación particular en cada Entidad.

En resumen, el ideario sostenido por el constituyente de Querétaro en torno al art. 115 de nuestra Carta Magna fue el de aprobar desde luego la fracción I contenida en el proyecto original de don Venustiano Carranza pero sometían en debate la fracción II adicionada por la Comisión de Constitución. Dicha adición se refería a la plena autonomía económica del municipio.

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

el Estado en materia hacendaria.

En esencia, el debate intentó definir qué es lo que debe entenderse por libertad económica municipal. Aquí fué donde se produjo la controversia, pues mientras unos diputados la concebían como el derecho para recaudar los impuestos meramente locales, otros llegaban a concederle, de acuerdo con el proyecto, la atribución para recaudar todos los impuestos, contribuyendo con parte de éstos a los gastos públicos del Estado, no se trataba de mutilar la libertad del municipio pero al recaudar todos los impuestos daba lugar a la intervención del ejecutivo estatal mediante el nombramiento de inspectores.

Otro punto a favor que se sostuvo es que los municipios deben recaudar los impuestos y que la independencia municipal no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que corresponde sino que tenga lo suficiente para sus gastos.

La sola enumeración de los oradores, que una o varias veces intervinieron en la discusión, da la idea de la importancia que se le concedió al tema. Ellos fueron por su orden, los diputados Rodríguez González, Heriberto Jara, Hilario Medina Rafael Martínez de Escobar, José Alvarez, Fernando Lizardi, entre otros.

3.- LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

La primera idea de autonomía local surgió con la religión. Las antiguas creencias distinguieron la existencia entre dos ciudades, dice Fustel de Coulanges: "Por vecinas que fuesen, formaban dos sociedades completamente separadas. Entre ellas había mucho más distancia de la que separa hoy a dos ciudades, más que la frontera divisoria de dos Estados. Se creía que los dioses de una ciudad recha-

zaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuese su -
conciudadano". (63)

A la idea religiosa de autonomía local, comenzaron agregarse -
nuevos conceptos, cada ciudad tuvo su código particular y su justi-
cia soberana.

Cuando las primitivas ideas de autonomía local fueron maduran-
do bajo el influjo de otros factores las ciudades comenzaron a en-
sayar alianzas con un propósito de subsistir pero sin embargo sus -
costumbres y las instituciones vigentes en cada una de ellas, se si-
guieron conservando.

Con la anterior idea sociológica, es de entenderse que surgió-
lazos de vecindad entre los habitantes de las primeras villas y al-
deas que posteriormente formaron los municipios.

En la actualidad se sigue conservando la idea de la autonomía-
municipal pero para ser realidad este concepto es necesario que la
libertad y la autonomía política esté acompañada de una autonomía -
económica.

Esta consideración se abordó en la constituyente de 1917 ya que
en los debates se sostuvo que la base de la libertad administrativa-
de los Ayuntamientos está en la libertad económica.

El común acuerdo es que al Municipio se le otorga una plena lí-
bertad cuando no se restrinja la libertad económica y esta autono-
mía que se busca en los Municipios solo será realidad si la Hacien-

(63). Fustel de Colanges. La Ciudad Antigua. Citado por Ochoa Campos
Moisés. Ob. cit. pág. 60.

da Municipal se maneja sin la tutela y permiso del Estado.

Ya en su momento, se defendía, cuando se inició el debate del art. 115, por parte del diputado Hilario Medina lo siguiente: "¿De qué manera se establecerá el Municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, -- señores, que dándole su Hacienda con toda su libertad. El municipio libre debe tener su Hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en Hacienda tenga un tutor, ya sea el Estado o la federación desde ese momento el Municipio deja de subsistir. El principio adoptado por nosotros y por toda la asamblea es que debe ser -- preciso e ineludible que el Municipio tenga su Hacienda libre". (64)

La Hacienda Municipal se forma con los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones que fija la ley y que deben ser suficientes para cubrir sus necesidades administrativas y de servicios para lograr una plena autonomía Municipal.

4.- LAS REFORMAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Los resultados del constituyente de 1917 plasmaron un artículo municipal que concibe a éste como la base de la división territorial y de la organización política administrativa, asimismo determinaron la elección popular directa de sus autoridades y establecieron la inexistencia de órganos de poder entre éste y el gobierno del estado. Se consagró la libertad en la administración de su hacienda, misma que se formaría de lo que las legislaturas estatales le señalarían, -

(64). Felix F. Palavicini. Historia de la Constitución de 1917. Tomo II. Citado por Ochoa Campos, Moisés. Ob. p. 329

pero que debería ser suficiente para dar cumplimiento a las demandas sociales; en el tercer apartado se instituyó su personalidad jurídica y finalmente se establecieron algunos criterios de relación entre el municipio y los otros dos niveles de poder.

Desde la aprobación del texto original del artículo 115 sancionado por el constituyente de 1917; éste ha sido reformado y adicionado en siete ocasiones, que en términos generales ha sido de la siguiente forma:

- Primera modificación: En 1928 el general Obregón propuso reducir el número de representantes en los congresos locales estableciendo criterios cuantificadores para su determinación.
- Segunda modificación: En 1932 el Partido Nacional Revolucionario propuso algunas aclaraciones respecto a la elección de las autoridades municipales estableciendo que no podrán ser reelectos para el período inmediato siempre que hubiesen tenido el carácter de propietarios asimismo nulifica la posibilidad de reelección para los gobernadores de los Estados. Esta última acción como consecuencia de la amarga experiencia vivida por la burocracia política con la modificación al artículo 83 Constitucional para permitir la reelección frustrada de Alvaro Obregón.
- Tercera modificación: En 1942 se presentó una iniciativa presidencial que prorrogaba el período de mandato de los gobernadores de los Estados de 4 a 6 años.
- Cuarta modificación: En 1946 fue presentada otra iniciativa presidencial que aseguraba la participación política de la mujer en las elecciones municipales, estableciéndose que tendrían igualdad de condición que los varones con el derecho de votar y ser votadas.

- Quinta modificación: En 1953 debido a que se otorgó en definitiva el derecho de que la mujer pudiera votar y ser votada para cualquier cargo de elección, ya no hubo necesidad de mantener el contenido agregado en la reforma de 1946 por lo que se procedió a su primirla.
- Sexta modificación: En 1976 en virtud de importantes reformas a la Constitución General de la República en sus artículos 27 y 73 en cuanto a dictar medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y expedir leyes para establecer la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno respectivamente. Se adicionaron dos fracciones, las cuales facultaron a los municipios para disponer las medidas necesarias en cuanto al desarrollo urbano y el fenómeno de la conurbación de acuerdo con la ley federal de la materia.
- Séptima modificación: El actual gobierno propuso una iniciativa de reforma constitucional. Legitimada en un proceso de consulta popular; misma que fue aprobada el 3 de febrero de 1983 y cuya trascendencia supera en su importancia a todas las anteriores. Las principales inclusiones que patentizan su grado de diferencia son las siguientes:

En la fracción I se establecen requisitos indispensables para suspensión, declaración, de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos; esta inclusión puede ser punto de acuciosos debates porque puede restringir la acción municipal bajo advertencia de poder afectar los poderes municipales.

En la fracción II se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley; en la fracción III se definen los servicios públicos municipales; en la fracción IV reitera la libertad administrativa de su hacienda atribuyéndole a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de -

otras contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; en la fracción V se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo municipal y en la VI se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas.

La fracción VII se refiere a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres ámbitos de gobierno; la fracción VIII además de lo correspondiente a los estados, norma la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional; en la fracción IX se regulan las relaciones de los trabajadores de los estados y municipios refiriéndose a los criterios laborales consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, finalmente en la fracción X se faculta a la federación, estados y municipios para celebrar convenios relacionados con el ejercicio de funciones, ejecución de obras y prestación eficaz de los servicios públicos.

C A P I T U L O T E R C E R O

PROBLEMATICA ECONOMICA, JURIDICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD.

A.- EL CENTRALISMO ADMINISTRATIVO Y ECONOMICO.

- 1.- El Asentamiento humano en las grandes urbes. 2.- Canalización de la mayoría de recursos a las ciudades. 3.- La tutela de las Entidades Federativas en materia jurídica y económica.

1.- EL ASENTAMIENTO HUMANO EN LAS GRANDES URBES.

El proceso de industrialización iniciado después de establecerse las bases económicas institucionales que se desarrollan con una estructura y población esencialmente agrícola, fue precipitado y no planeado; la ansiedad por no quedar marginados del proceso de desarrollo mundial que ya empezaba a vislumbrar los indicios de tercera revolución industrial, propiciaron un crecimiento anárquico y desordenado: Lo importante era construir grandes núcleos industriales sin importar la forma de su establecimiento.

Fue bajo esta dinámica como se empezaron a presentar irregularidades en los asentamientos humanos, ineficiencia y marginación en la prestación de los servicios públicos, contaminación ambiental, condiciones insalubres de vivienda, de caminos, de lugares de recreación, etc., poco a poco el "desarrollo urbano" se ha concentrado en unos cuantos polos de crecimiento en donde la gente se asienta en forma aglomerada, originados por la emigración de familias con la idea de encontrar una forma de vida más aceptable en la ciudad; estos

polos de crecimiento van ampliando su círculo de convivencia y consecuentemente se extiende la mancha urbana de las grandes ciudades contaminando poblaciones, invadiendo tierras de cultivo y erosionando bosques.

Este problema ecológico y de desarrollo urbano se trata de remediar con la creación en el sexenio anterior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la cual tiene entre sus facultades formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismos, vivienda y ecología, debe apoyar en esta materia a las entidades estatales y municipales en su ejecución.

Así mismo la fracción V del Art. 115 de la Constitución dice:-- "V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus territorios; intervenir en la regularización de tenencia de la tierra urbana, otorgar licencia y permisos para construcción y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas..."

Sin embargo, es importante asesorar y capacitar a los Ediles de los Ayuntamientos con el fin de que la gestión ecológica este encaminada a buscar soluciones con los sectores que estan siendo más afectados; en este caso para concretizar nuestra visión, serían los municipios conurbados a la capital del país y todos aquellos que se encuentran insertos o son circunvecinos a cualquier conglomerado industrial.

Con esta idea se debe asentar la base para que en los municipios se expidan reglamentos y disposiciones administrativas para estable--

cer mecanismos que tiendan a preservar un desarrollo urbano armónico y protejan la ecología.

Todo lo anterior es deseable para la sana convivencia y el armónico desarrollo de los habitantes del municipio, sin embargo las acciones centralizadoras de desarrollo en las que únicamente ven el -- crecimiento de las grandes ciudades, no se apoya en verdad a las soluciones para evitar este anárquico crecimiento ya que una valiosa -- alternativa de solución es el fortalecimiento municipal con todos -- sus alcances.

También se entiende que este es un gran esfuerzo político por parte del Gobierno Federal sin embargo las bases están dadas en el movimiento municipalista que nació a raíz de las reformas del Art. 115 Constitucional del 3 de febrero de 1983. Este esfuerzo debe canalizarse a todos los municipios del país sin importar la movilidad que puede existir en la división municipal de la República. Casi todos los Estados han tomado conciencia y han aplicado el criterio de justificar los casos en que han de constituir nuevos municipios --- solamente cuando la extensión territorial sea demasiado grande como es el caso de Campeche y a la inversa, se implementan atinadas medidas de reajuste cuando existen demasiadas demarcaciones con pocos habitantes en un territorio como es el caso de Oaxaca. En las últimas dos décadas, los Estados circunvecinos del Distrito Federal no han realizado mucha movilidad en sus divisiones territoriales, sino que más bien han experimentado una gran densidad poblacional.

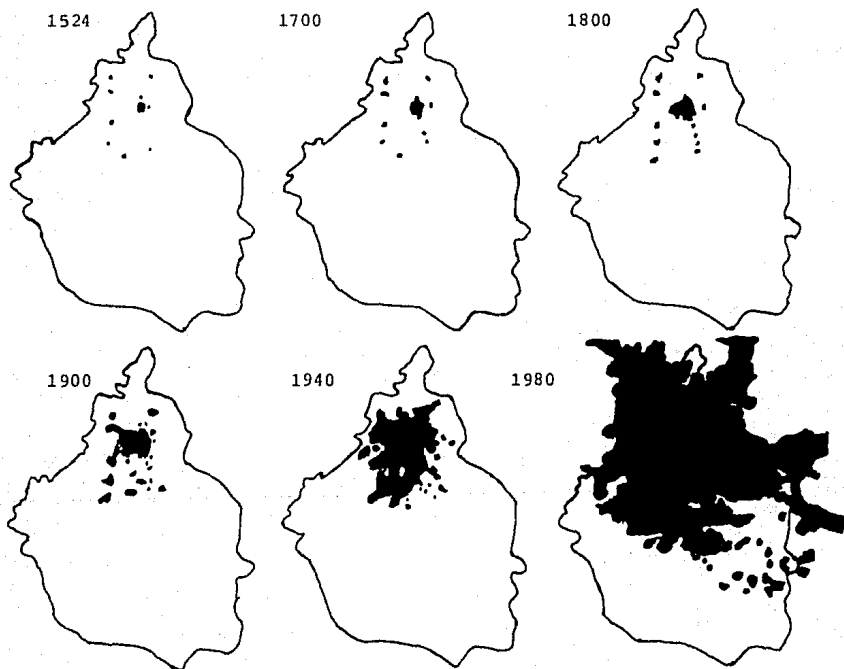
Hasta el año de 1976 la división municipal de las Entidades Federativas era la siguiente:

ENTIDAD.	MUNICIPIOS.
Aguas calientes.....	9
Baja California.....	4

Baja California Sur.....	3
Campeche.....	8
Coahuila.....	38
Colima.....	10
Chiapas.....	110
Chihuahua.....	107
Durango.....	38
Guanajuato.....	46
Guerrero.....	75
Hidalgo.....	84
Jalisco.....	124
México.....	121
Michoacán.....	113
Morelos.....	32
Nayarit.....	19
Nuevo León.....	51
Oaxaca.....	570
Puebla.....	217
Querétaro.....	18
Quintana Roo.....	7
San Luis Potosí.....	56
Sinaloa.....	17
Sonora.....	69
Tabasco.....	17
Tamaulipas.....	43
Tlaxcala.....	44
Veracruz.....	203
Yucatán.....	106
Zacatecas.....	56
 TOTAL.....	 2'375

En el aspecto poblacional del municipio, surge también un fenómeno que se llama anemia demográfica y es la carencia de habitantes en el territorio Municipal. Solamente el 8% de los municipios cuentan con una población suficiente para dar impulso al régimen local. El resto resiente todavía la escases de población, por la emigración de sus habitantes a las grandes ciudades.

Sin embargo y contrastando con esta situación, el Distrito Federal continúa absorbiendo un alto porcentaje de la población, extendiéndose la mancha urbana a los municipios del Estado de México, originándose el fenómeno sociopolítico de la conurbación municipal, como se puede apreciar en la siguiente ilustración.



Fuente: Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica D.D.F.

Este acelerado crecimiento demográfico no sólo se presenta en la capital de la República sino que también lo sufren algunas ciudades importantes y que afectan a los municipios vecinos como -- en: Guadalajara, Monterrey, Toluca, Puebla, entre otras.

Afortunadamente se empieza a desarrollar una política tendiente a planificar con base técnica las diversas soluciones que reclaman los problemas locales. En casi todos los Estados y la Federación se ha iniciado la tarea de legislar en materia urbana para planificar los asentamientos en forma ordenada. Pero es indiscutible -- que mientras no se fomente un desarrollo industrial, agrícola y ganadero en forma intensiva en el municipio rural, seguirán formándose asentamientos irregulares en las zonas urbanas, ocasionando anemia demográfica en municipios donde no existe perspectivas de vida -- y acumulándose grandes concentraciones urbanas en los municipios -- conurbados.

2.- CANALIZACION DE LA MAYORIA DE RECURSOS A LAS CIUDADES.

Los ideales plasmados en los diversos planes y programas políticos prerrevolucionarios, así como la ideología de Venustiano Carranza y del Constituyente de 1917 en relación al Municipio libre, no se -- han cumplido en toda su esencia. La historia contemporánea y los hechos actuales nos muestran nuestra realidad municipal en el sentido -- de que se ha institucionalizado el continuo proceso de centraliza-- ción, tanto en el aspecto administrativo como el económico.

Existe centralización administrativa, cuando la actividad de -- los órganos que desempeñan la función ejecutiva, tanto a nivel federal como estatal, coordinan desde las capitales todas las actividades de la vida nacional. Al referirse a este aspecto el maestro An-

drés Serra Rojas dice: "Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones, y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas". (65)

Ampliando el anterior concepto el maestro Serra Rojas agrega: "Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías -- del Poder Ejecutivo Federal en particular, al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar -- las Leyes Federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas". (66)

Sobre lo anterior, podemos encajar que efectivamente el municipio se ha convertido en un órgano centralizado que está sujeto a -- las decisiones administrativas y económicas del ejecutivo estatal y a la vez el ejecutivo estatal se debe política y administrativamente al Presidente de la República.

Los gobiernos pos-revolucionarios han tenido la tendencia de -- sacrificar administrativa y económicamente al municipio con objeto de lograr un avance en las instancias estatales y federales. "No es posible separar la historia de nuestra realidad municipal, del pro-

(65), Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México 1988. Décimocuarta edición. Tomo I. Edit. Porrúa. p. 509.

(66). Ob. cit. p. 510. El subrayado es personal.

ceso de centralización; aunque si bien es cierto que ésta fue necesaria para alianzar las grandes reformas sociales surgidas de la revolución, no se hizo partícipe al municipio en el proyecto de desarrollo nacional planteado por la Constitución de 1917, sino por el contrario, se le consideró como un espacio receptivo sujeto a la tutela de las instancias gubernamentales estatales y federales, ya -- que el municipio solo tenía existencia en cuanto espacio regional, -- poblacional, territorial y ámbito de desarrollo económico, más no -- como estructura gubernamental que fuese capaz de coadyuvar a estos -- fines." (67)

Es general el clamor político en el sentido de la necesidad de ampliar los recursos económicos a los municipios, ya que el avance-administrativo federal ha estado en proporción directa del retroceso económico de la mayoría de los municipios. Sobre este problema -- el maestro Gustavo Martínez Cabañas expresa: "El municipio ha estado al margen del proceso de institucionalización revolucionaria, -- porque no cabía en él. ¿Alguna vez se pensó en el municipio como -- punto de partida del proyecto nacional?, evidentemente que no, de -- esa forma la administración pública federal fue cubriendo todos los resquicios de la sociedad, dejando a la administración municipal un quehacer casi nulo, por lo tanto se aniquiló."

La centralización administrativa trae por consecuencia una centralización de recursos económicos de las grandes ciudades en detrimento de las finanzas municipales de la mayoría de los municipios, -- en este aspecto el maestro Martínez Cabañas agrega: "No es casual, -- entonces, la tendencia hacia la baja de sus ingresos y del papel -- del municipio en la participación del producto nacional, así como --

el poco respeto de las autoridades estatales hacia su autonomía. -- pues representaba una carga para la acción de la burocracia federal y estatal al tener que cuidar las formas legales. En virtud de lo anterior, el gobierno municipal se sumergió en un círculo vicioso de ineptitud para la administración, porque jamás se le permitió desarrollarse para esta acción y no se le confió la administración básica de la comunidad porque se le consideró incapaz, por lo tanto, se le fueron sustrayendo recursos en aras del interés nacional."... (68)

Cabe hacer una pregunta sobre la nota anterior, ¿Acaso el desarrollo del municipio no es de interés nacional?

En la actualidad y a pesar de las reformas en el art. 115 Constitucional de 1983, se siguen canalizando la mayoría de los recursos económicos de la administración pública a los gobiernos estatales y federal, y la inversión pública se realiza en las grandes ciudades, dejando a la deriva a los municipios.

Es enorme la descompensación que existe en la percepción de -- los ingresos fiscales en el país, motivo por el cual es la causa directa de la penuria económica de los municipios, y ello es motivo de que para la realización de obras públicas y la prestación de servicios, los municipios tengan que recurrir al continuo auxilio de los Estados y la Federación, estableciéndose una dependencia económica nefasta para la autonomía municipal.

3.- LA TUTELA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA JURIDICA Y ECONOMICA.

Para establecer la tutela que ejercen los Estados sobre los municipios con el respaldo Constitucional es necesario reproducir el texto del artículo 115 de la Constitución como fue publicado con sus reformas y adiciones en el Diario Oficial del 3 de Febrero de 1989.

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

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

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

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

convengan.

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

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

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

Los ayuntamientos poseeran 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 y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así-

como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

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

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

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

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

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 residen habitual o transitoriamente;

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo 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 po

pular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

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

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

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

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

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de mínima en la elección de las legislaturas locales y el principio de re-

presentación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios;

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

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

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

La reforma municipal del 3 de febrero de 1983 en realidad no significa un avance para el cumplimiento del principio de Autonomía Municipal que sostiene la ideología de la Revolución Mexicana y que inspira en su redacción al Congreso Constituyente de 1917.

Esta reforma representa un retroceso en contra de la institución municipal y otorga a los gobiernos estatales un dominio casi completo de los municipios; sobre este problema el maestro Moisés Ochoa Campos expresa refiriéndose a la reforma municipal del 3 de febrero de 1983: "No es un paso adelante. Representa, por el contrario un retroceso centralizador contra la institución municipal, en favor siempre de los gobernadores de los Estados que se convierten así en árbitros absolutos de la vida local. En efecto, la contrarreforma aludida, pone en manos de los Gobiernos de los Estados las cinco fa-

cultades municipales de mayor importancia y que son:

Primera: La facultad hacendaria municipal

Segunda: La facultad legislativa

Tercera: El orden laboral municipal y la facultad correlativa de regularlo.

Cuarta: La facultad decisoria municipal de elegir o revocar el mandato de sus municipes

Quinta: La facultad de ampliar o reducir los servicios públicos municipales."

El maestro Ochoa Campos opina que el art. 115 con sus reformas de 1983 se vuelve centralista y que por lo tanto dichas reformas centralizan las cinco facultades municipales que menciona anteriormente y por ello le llama Contrarreformas de 1983. "En efecto en materia hacendaria municipal, las pretendidas reformas de 83 que por su efecto son contrarreformas; entregan a la discreción del Gobernador y de su gobierno estatal, el reparto de las participaciones federales que corresponden a los municipios de ese Estado, lo que quiere decir que se ha centralizado el 66% del ingreso municipal de la República en vez de independizar con ello la hacienda municipal, como serfa lo correcto. En esta forma se llega al monstruoso control estatal de las dos terceras partes de los ingresos de los municipios. Dicho en otras palabras, el problema que se ha creado, radica en que los ayuntamientos ahora dependen de los Tesoreros de los Estados de la República (o sea, los Gobernadores) quienes entregan las participaciones federales a los ayuntamientos a su capricho, congelándolas cuando no son gratos al Gobernador y, en muchos casos, jineteando miles de millones de pesos que pertenecen a los municipios." (69)

(69. Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit. p. 530. El subrayado es personal.

Respecto a la facultad legislativa municipal que tiene el Estado sobre los municipios, el maestro Ochoa Campos opina lo siguiente: " En materia legislativa municipal, la nueva fracción II del artículo 115 Constitucional, somete a bases normativas centralistas de los Estados, la expedición de los bandos municipales, toda su facultad -reglamentaria y, por consiguiente toda su función legislativa interna que les corresponde como nivel de gobierno que son los Municipios lo que constituye un escandaloso atentado al Municipio Libre, ya que en todo el Mundo Occidental, o sea, desde hace 26 siglos, en el Municipio Romano, nunca se había vulnerado esta atribución legislativa -interna de normarse autónomamente para los efectos de su orden interior. A tal grado se está abusando contra esta libertad, que existen ya gobiernos de los Estados que envían, ya formulados centralmente, -los bandos municipales a sus Ayuntamientos." (70)

En tercer lugar se puede decir que en materia laboral municipal se otorga competencia a los tribunales de arbitraje de los Estados, -tomando al municipio como un organismo descentralizado, cuando en --realidad se supone que el municipio es libre y por lo tanto debe haber un tribunal municipal que se encargue de ventilar los conflictos-entre el municipio y sus trabajadores.

En materia de suspensión o desaparición de ayuntamientos, se deja al acuerdo de dos terceras partes de las legislaturas locales para que declaren desaparecido o suspendidos los ayuntamientos. Si se aplicara un sentido democrático en esencia, esta decisión trascendental debería estar sujeta al referendum popular.

Por lo que respecta a los servicios públicos se puede decir que todos los propiamente locales son de índole municipal y por lo tanto los ayuntamientos deben ser los que determinen su ampliación y no las legislaturas locales como lo señala el art. 115 Constitucional. Si bien es cierto que la Constitución habla que la ingerencia del Estado es a través de las legislaturas locales, también es cierto que los integrantes de dichas legislaturas, en su mayoría, dependen de la voluntad del Gobernador del Estado y por lo tanto todas las iniciativas que presenta a la Cámara, son invariablemente aceptadas y aprobadas. De esta forma se manifiesta el marcado centralismo que existe en esta materia y de la tutela de los gobernadores y de las legislaturas locales a los municipios, dejando mucho que desear el principio de Autonomía Municipal.

B.- LOS RECURSOS MUNICIPALES.

- 1.- Insuficiencia de los Recursos Económicos para la prestación de los servicios públicos.
- 2.- Exigencia de servicios públicos en los Municipios conurbados a las grandes ciudades.
- 3.- Criterio Unilateral de las legislaturas locales para fijar los Montos de Participación a los Municipios.

1.- INSUFICIENCIA DE LOS RECURSOS ECONOMICOS PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

La autonomía de los municipios esta en relación directa del manejo de la hacienda municipal que es la base de su patrimonio.

La fracción II del art. 115 menciona: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley".

En el art. 27 fracción VI párrafo primero en su parte final, de la Constitución, dispone lo siguiente: Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos.

Los anteriores ordenamientos constitucionales otorgan al municipio la facultad para poseer y administrar su patrimonio.

La fracción IV del art. 115 Constitucional señala cuales son los ingresos que forman la hacienda municipal:

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 se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglos 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.

En general la hacienda municipal se forma por los siguientes -- conceptos:

- 1.- Impuestos
- 2.- Derechos
- 3.- Productos
- 4.- Aprovechamientos
- 5.- Participaciones
- 6.- Subsidios y financiamientos.

Estos rubros son en relación directa ampliados o disminuidos según la importancia económica de los municipios.

Tomando como ejemplo la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal de 1989, se desglosan los-

conceptos que forman el universo de los ingresos municipales.

1.- IMPUESTOS.

- 1.1. Predial
- 1.2. Sobre traslación de dominio
- 1.3. Sobre fraccionamientos
- 1.4. Sobre anuncios en la Vía Pública
- 1.5. Juegos permitidos
- 1.6. Sobre uso de agua de pozos artesianos
- 1.7. Sobre autorización de horario extraordinario.

2.- DERECHOS.

- 2.1. Agua potable y drenaje
- 2.2. Registro Civil
- 2.3. Obras Públicas
- 2.4. Certificaciones
- 2.5. Rastros
- 2.6. Mercados
- 2.7. Panteones
- 2.8. Servicio de vigilancia a panteones, rastros y estacionamientos-particulares.

3.- APORTACION DE MEJORAS.

- 3.1. Las derivadas de la aplicación de la ley de Cooperación para Obras Públicas.

4.- PRODUCTOS.

- 4.1. Productos por la venta o arrendamiento de bienes municipales.
- 4.2. Bosques Municipales.
- 4.3. Utilidades de inversión en créditos y valores

5.- APROVECHAMIENTOS.

- 5.1. Multas
- 5.2. Recargos
- 5.3. Reintegros
- 5.4. Indemnizaciones por daños a bienes municipales
- 5.5. Gastos de ejecución.

6.- INGRESOS MUNICIPALES GRAVAMENES Y FONDOS FEDERALES REPARTIBLES - (PARTICIPACIONES).

- 6.1. Los derivados de la Ley Federal de Coordinación fiscal, conforme a lo dispuesto por la, Leyes de Coordinación Fiscal y de ingresos del Estado de México.
- 6.2. Los derivados del cobro de multas impuestas por autoridades federales no fiscales.
- 6.3. Los derivados del cobro de derechos federales.

7.- INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.

- 7.1. Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece la ley de deuda pública municipal del Estado de México.

A simple vista parece ser que son exorbitantes los ingresos municipales pues existen demasiados rubros dentro de las leyes respectivas, sin embargo la realidad financiera de los municipios demuestra que es todo lo contrario, ya que haciendo un análisis al respecto, resulta lo siguiente: En el rubro de impuestos solamente el impuesto predial es el que merece tomarse en cuenta y la mayoría de los municipios del país, celebra Convenios de Coordinación para el cobro de dicho impuesto con el Estado, ocasionando gastos de administración de cobro del impuesto predial a cargo del Ayuntamiento.

En materia de derechos, los ingresos por los mismos en muchos de los casos no alcanza ni siquiera para recuperar el costo de la operación de los servicios públicos como es el caso del Derecho de Agua Potable y Drenaje. Así subsecuentemente con los demás ingresos municipales, quedando únicamente como ingreso digno de tomarse en cuenta a las participaciones federales que se otorgan mensualmente a los municipios en base a la Ley Federal de Coordinación Fiscal, siendo los Fondos Federales Repartibles los que salvan de la insolvencia financiera a los municipios de nuestro país.

Contrariamente a lo que se piensa en el sentido de que el municipio ha tenido un progresivo desarrollo en los Gobiernos de los últimos años, los siguientes datos nos demuestran lo contrario:

Los recursos financieros en el año de 1910 eran del 12% del total de los ingresos fiscales del país; los otorgados por Plutarco Elfas Calles tuvieron un promedio del 8% del presupuesto federal, con Lázaro Cárdenas descendió al 6%. y con Avila Camacho llegó al 4% su proceso descendente continuó; con Miguel Alemán, Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos llegó al 3%; y finalmente con Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría cayó hasta el 1.6% del presupuesto de egresos total.

La evolución de la competencia tributaria de 1910 a 1975 la muestra con cifras el maestro Ochoa Campos, que basado en datos de Dirección General de Estadística, compara la concentración de los ingresos fiscales en la Federación, Estados y Municipios; las gráficas de dichas cifras son las siguientes:

Año de 1910

Total de los Ingresos Fiscales de los Estados Unidos Mexicanos:
\$ 144'845,659.

Federación.....	\$ 102,294,030	.....	70.63 %
Estados.....	23,883,920	.....	16.48 %
Municipios.....	18,667,709	.....	12.89 %

Año de 1951

Total de los Ingresos Fiscales de los Estados Unidos Mexicanos:
\$ 6,221.583,652.

Federación.....	\$ 4,883.666,267	.....	78.50 %
Estados.....	1,149.050,021	.....	18.47 %
Municipios.....	188.867,364	.....	3.03 %

Año de 1964

Total de los Ingresos Fiscales de los Estados Unidos Mexicanos:
\$ 23.158.200.000

Federación.....	\$ 17.296.500,000	.....	74.69 %
Depto. del D.F.	2,111.400,000	.....	9.12 %
Estados	2,861.000,000	.....	12.35 %
Municipios.....	889.300,000	.....	3.84 %

Año de 1975

Total de los Ingresos Fiscales de los Estados Unidos Mexicanos:
\$ 126,000,000,000.00

Federación.....	\$ 109,000,000,000.00	...	86.40 %
Estados.....	15,000,000,000.00	...	12.00 %
Municipios.....	2,000,000,000.00	...	1.60 %

Los Servicios Públicos Municipales los señala el art. 115 en su fracción III y dice que son los siguientes:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado Público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad Pública y tránsito.

Tarea difícil es la que tienen los Ayuntamientos para poder --- brindar los servicios que por mandato Constitucional le corresponden ya que en la administración pública la base para la prestación del - servicio público es tener los recursos económicos para brindarlos, y la mayoría de los municipios no les alcanza para brindar a la ciudadanía muchas veces ni los más elementales. Esta situación prevalece tanto en municipios urbanos como rurales.

2.- EXIGENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS A - LAS GRANDES CIUDADES.

Otro de los grandes problemas que existe en la institución política motivo de esta tesis es que hoy en día se encuentra atomizada - en pequeñas comunidades en contraste de las grandes concentraciones. Los Constituyentes de Querétaro de 1917, las adiciones al Plan de -- Guadalupe de 1914, el Plan de San Luis de 1910 y muchos otros documentos inspirados en las ideas democráticas liberales, criticaron se veramente las jefaturas políticas del Porfiriato por que siempre se dedicaron a obstruir el desarrollo de los municipios. A más de setenta

años se siguen padeciendo grandes problemas municipales, casi todos ocasionados por el proceso de centralización.

La riqueza, la economía, la cultura, la población, las decisiones, todo esta centralizado en unos cuantos centros urbanos y muy -- especialmente y en forma extrema en la capital del país.

Algunos datos que soportan lo anterior son los siguientes: 1805 municipios cuentan con menos de 200 km², mientras que 435 municipios exceden los 1000 km²; en el 52.6% del territorio nacional se concentran 287 municipios y en el 47.4% se encuentran ubicados los 2091 municipios restantes.

El 40% de los municipios cuentan con una población no mayor de 5,000 habitantes, mientras que solo 80 municipios tienen una población superior a 100,000 habitantes.

En la inversión en Obras Públicas a cuenta de los créditos del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Distrito Federal -- consume más de la mitad de dicha inversión. Y así podemos seguir señalando una gran cantidad de problemas y todo nos conduce hacia la -- actividad centralizadora del Estado. Lo que antes fué una ventaja es ahora un obstáculo para procurar el crecimiento económico y el desarrollo social.

Se afirma en varias tesis políticas que la solución a los problemas municipales habrá de emanar, en primera instancia, de los municipios; sus habitantes deben decidir la medida y la forma de su desarrollo. Pero, como se sabe, las decisiones estan centralizadas, -- y por esto los primeros en convencerse de que es beneficio para todos el fortalecer a la institución municipal, deben ser los órganos -- que ostentan la decisión política. La sociedad hace tiempo que lo hi

zo cuando cada habitante de manera personal o a través de un grupo exige servicios públicos y sabe que únicamente es el ayuntamiento -- quien puede brindárselos. La consulta popular desarrollada en el sexenio anterior coincidió en este criterio.

En esta situación se crea un círculo vicioso ya que la gente abandona sus lugares de origen por falta de condiciones de vida aceptables así como la carencia absoluta de desarrollo aglutinandose en grandes concentraciones humanas alrededor de ciudades capitales las cuales necesariamente requieren servicios que en muchos de los casos los municipios que de antaño fueron agrícolas y rurales se convierten en urbanos como es el caso de los municipios de Cuautitlan, Ecatepec, Chalco, Ixtapaluca, Tlanepantla, Los Reyes La Paz, entre otros que se han conurbado al Distrito Federal.

Para describir la concentración urbana en algunos municipios y la marginación de otros, es válida la expresión que dice y que se -- utiliza también para el ejido: "Los municipios no producen por que -- no tienen recursos y no tienen recursos por que no producen". También es cierto que bien puede fomentar y canalizar en su espacio territorial la actividad agrícola y ganadera, los que están en la categoría rural; los municipios urbanos pueden establecer empresas paramunicipales en sociedad con particulares para crear fuentes de trabajo.

Sin embargo en su requerimiento social urgente de cumplir el hecho de prestar servicios elementales como es el agua potable, drenaje eléctrico y alumbrado público, entre otros a los nuevos asentamientos que se establecen en los municipios conurbados de las ciudades-capitales como es el caso del Valle de Chalco, en el municipio del -- mismo nombre o ciudad Cuauhtemoc en Ecatepec.

3.- CRITERIO UNILATERAL DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA FIJAR LOS -
MONTOS DE PARTICIPACIONES.

El art. 115 de la Constitución en la fracción IV inciso b, seña
la como uno de los ingresos municipales a las participaciones:

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

En este inciso de la fracción IV es precisamente en uno de los
tantos puntos en que se le quita su autonomía al municipio, ya que
por un lado se le reconoce determinadas fuentes tributarias a favor
del municipio pero por otro subsiste una indefinición legal a nivel
constitucional en cuanto al derecho de los municipios a las partici-
paciones federales puesto que quedan supeditadas a las autorizacio-
nes o asignaciones de las legislaturas locales, y éstas a su vez a
los acuerdos celebrados en el ejecutivo federal. De esta forma si-
guen siendo los Congresos locales, quienes en su mayoría dependen -
de la voluntad del gobernador del Estado, quienes tienen las facul-
tades municipales en materia de ingresos.

El criterio que utilizan las legislaturas locales es unilateral
por que no se toma en cuenta los verdaderos requerimientos municipa-
les, ya que los Planes de Desarrollo Municipal y los Presupuestos --
que se remiten anualmente a la dirección de finanzas de los Estados--
así como a los Congresos locales no son tomados en cuenta, ya que la
idea rectora para la distribución de participaciones se fija en base
al programa de gobierno estatal.

Es por esto que existe una enorme inequidad para fijar las par-
ticipaciones entre los municipios otorgando mayores cantidades a las

capitales tanto de la República como de los Estados en detrimento de los municipios rurales fomentando de esta manera una creciente centralización que conlleva a toda la problemática existente generando un círculo vicioso.

Esta situación la expresa Alberto Mayoral Calles, Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de México, "existe una enorme inequidad en la distribución de participaciones per cápita entre la población mexiquense de los municipios conurbados con la ciudad de México y los habitantes de ésta, pues mientras en la zona del Estado - apenas estos recursos promedian mil cien pesos mensuales, en la capital de la República cada persona dispone de más de treinta y cuatro mil pesos para el mismo lapso". (71)

Es general la inconformidad sobre esta inequidad del criterio - para fijar las participaciones municipales, por lo tanto, es necesario dar mayor atención a los programas de desarrollo que proponen -- los ayuntamientos y en base a estos fijar las participaciones federales.

(71). Uno mas Uno. Manuel Becerra Acosta. Diario. México, D.F. No. 1566. Octubre 7 del 88. p. 3.

C A P I T U L O C U A R T O

FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

A). EL PROBLEMA ACTUAL DE LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS.

- 1.- La inflación como factor de desequilibrio de las finanzas municipales.
- 2.- Falta de apoyo técnico para el cobro de ingresos propios municipales.
- 3.- Falta de continuidad en los planes de desarrollo y en los criterios financieros.

1.- LA INFLACION COMO FACTOR DE DESEQUILIBRIO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES.

En las circunstancias actuales que vive nuestra economía nacional, la crisis afecta a las entidades federativas con diversos problemas que se acentúan en los sectores primarios, secundarios y terciarios. Sin embargo, en algunos Estados de la República se han evaluado las políticas de desarrollo estatal integral y se muestran avances y retrocesos en el desarrollo nacional y en el desarrollo municipal, en relación a la economía local y al apoyo que se le brinda por parte del gobierno estatal.

Es de sobra conocido por los gobiernos estatales que el desarrollo municipal es determinante para impulsar los programas de reactivación económica estatal, pero este reconocimiento lo tuvieron que hacer por la línea política que marcó el Gobierno Federal para que se cumplieran las reformas y adiciones del art. 115 Constitucional.

Con las nuevas atribuciones de los ayuntamientos, se convierten a éstos en receptores de una constante y mayor presión social que -- ejerce la población en demanda de más y mejores servicios públicos, -- situación que los obliga a dar soluciones concretas y efectivas. La solución de esta problemática depende sustancialmente de las finanzas Públicas.

Además, de lo mencionado anteriormente los municipios, se encuentran afectados en sus finanzas por la crisis que agobia al país, así como los problemas derivados de la baja del petróleo y de las exigencias financieras de la deuda externa han afectado al presupuesto nacional, efecto que se a dejado sentir en las participaciones federales municipales, las cuales en valores reales han disminuido.

En el período 1981 - 1987, los ingresos públicos municipales -- muestran una evolución creciente a precios corrientes; sin embargo, -- si eliminamos el efecto de la inflación y medimos éstos a precio --- constante, encontraremos que los ingresos municipales de 1981, fueron en términos reales superiores a los ingresos municipales de 1987.

El fortalecimiento municipal se ha diluido como consecuencia de la inflación y los presupuestos municipales en términos de su poder de compra real ha sido brutalmente afectados. En cifras a precios corrientes se han inflado en miles de millones de pesos las participaciones pero en términos reales han disminuido en su capacidad de realización de obras y acciones de beneficio común.

Para apreciar la situación de los ingresos públicos municipales se muestran los siguientes cuadros en donde estan contempladas las participaciones municipales del Gobierno del Estado de México en el período 1981 - 1987.

CUADRO No. 1

INGRESOS PUBLICOS MUNICIPALES 1981 - 1987.
(en millones de pesos)

ANO	Participaciones Estatales	Participaciones Federales	Total de Participaciones
1981	989	3,375	4,364
1982	1,629	4,534	6,163
1983	2,744	10,862	13,606
1984	5,399	18,543	23,942
1985	11,051	25,669	36,720
1986	15,460	36,000	51,460
1987	25,307	61,415	86,722

FUENTE: Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, -
Dirección General de Ingresos. Estado de cuenta de ingre
sos municipales 1981 - 1987.

En este cuadro se muestra los ingresos públicos municipales de-
1981 a 1987, cantidades en millones de pesos corrientes que muestran
un crecimiento en cifras en las participaciones federales y estata-
les.

CUADRO No. 2

INGRESOS PUBLICOS MUNICIPALES 1981 - 1987

(en millones de pesos de 1981)

AÑO	Participaciones Estatales	Participaciones Federales	Total de Participaciones
1981	989	3,375	4,364
1982	1,011	2,813	3,824
1983	886	3,508	4,394
1984	1,078	3,702	4,780
1985	1,429	3,319	4,748
1986	1,145	2,666	3,811
1987	1,042	2,529	3,571

FUENTE: Memoria del Gobierno del Estado de México 1981 - 1987.

Se aplicó la tasa deflacionada a precios de 1981.

Este cuadro nos muestra que los ingresos públicos municipales - han tenido una evolución con altas y bajas dado que en 1984 fue el - año donde se llegó al nivel más alto -4,780 millones de pesos a precios de 1981; de ahí en adelante se observa un detrimento hasta llegar al nivel más bajo en 1987 que fue de 3,571 millones de pesos.

El análisis de estos cuadros lleva a reflexionar si en verdad - la reforma municipal ha cumplido con sus objetivos; para muchos Ayuntamientos definitivamente afirman que no ha dado el resultado esperado.

Desde una posición crítica con respecto a las modificaciones y adiciones del art. 115 Constitucional en lo que ha significado la administración libre de la hacienda municipal así como las relaciones con los gobiernos locales es benéfico en el aspecto político y jurídico. Sin embargo con la pérdida de ingresos reales en materia de participaciones estatales y federales, los municipios se convierten en los eternos pedigüenos de los gobiernos estatales.

Existen algunas opiniones en torno a esta situación y se sugiere que no se tendría ningún problema si la pérdida de ingresos reales en materia de participaciones estatales y federales es compensada con un aumento en los ingresos propios de los municipios con el objeto de ir liberando a los ayuntamientos de la dependencia de las participaciones; sin embargo esto no es más que una opinión sin mucho fundamento ya que como se observará en el siguiente inciso, los gobiernos municipales no tienen el recurso técnico y humano para incrementar los ingresos propios municipales.

2.- FALTA DE APOYO TECNICO PARA EL COBRO DE INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES.

El art. 115 Constitucional, las leyes orgánicas municipales y los códigos fiscales del mismo ramo hacen mención que los municipios percibirán en cada ejercicio fiscal, los impuestos, derechos, aportación de mejoras, productos y aprovechamientos que establecen las le-

yes fiscales, así como las participaciones derivadas de la aplicación de las leyes de coordinación; todo lo anterior formará la hacienda pública de los municipios y servirá para cubrir los gastos de su administración y demás obligaciones a su cargo; la tesorería municipal es la encargada de manejar la hacienda municipal y será el único órgano de recaudación de los ingresos municipales.

El tesorero municipal como titular de la tesorería tiene una serie de facultades y obligaciones que le señala la ley para el manejo de la hacienda municipal. En materia de recaudación de ingresos tendrán las siguientes facultades:

- Cuidar de la puntualidad de los cobros.
- Verificar la exactitud de las liquidaciones
- Activar el cobro de las contribuciones cuidando que los rezagos no aumenten.
- Realizar el padrón de contribuyentes municipales.
- Iniciar procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de adeudos fiscales a favor del municipio.
- Elaborar el presupuesto de ingresos y egresos del ayuntamiento.
- Detención y fiscalización de contribuyentes omisos.

Además de las anteriores obligaciones que en materia tributaria tienen los tesoreros, la Ley Orgánica Municipal le impone otras de carácter administrativo, de planeación y de contabilidad y registro de la cuenta pública municipal.

Es de entenderse que para realizar esta carga de trabajo, los tesoreros municipales deben tener suficiente capacidad en materia contable y administrativa y debe apoyarse con los suficientes recursos técnicos, materiales y humanos, para realizar esta labor de mane

ra eficaz.

Sin embargo la realidad es otra ya que por principio de cuenta las diversas Leyes Orgánicas no establecen ningún requisito académico para desempeñar el cargo de tesorero municipal; solamente exige conocimientos suficientes, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y no haber sido procesado por delito de carácter intencional, así como caucionar el manejo de los fondos. También es caso común que el tesorero cumpla el requisito fundamental de ser persona de las confianzas del Presidente Municipal. Por esta razón en muchos casos los tesoreros no tienen la capacidad suficiente para desempeñar su cargo y los programas de apoyo en la asesoría fiscal del Estado son casi nulos.

Por otro lado los recursos técnicos materiales y humanos que apoyen esta labor tributaria de las tesorerías municipales, solamente esta presente en municipios que tienen una suficiente capacidad económica; en contraste con los municipios de pocos recursos, que son la mayoría, la tesorería municipal trabaja muchas veces únicamente con el tesorero que realiza las funciones de cajero, contador y mecánógrafo.

Por lo anterior y basado en la realidad administrativa de la mayoría de los municipios es una quimera la propuesta de que los ayuntamientos deben incrementar sus recursos a través del cobro de ingresos propios municipales.

Ante esta situación es necesario una mayor intervención de los diversos organismos y comisiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para asesorar a los municipios, en coordinación con los gobiernos estatales; esto con el objeto de que se logre un mejoramiento interno de la hacienda municipal para lograr los siguientes -

objetivos.

- 1.- El mantenimiento y uso adecuado de los padrones de causantes.
- 2.- La promoción de campañas de regularización.
- 3.- La promoción de campañas de empadronamiento.
- 4.- Adopción de un programa de recuperación de rezagos.
- 5.- Promover la rentabilidad de las propiedades municipales.
- 6.- La implantación de modernos sistemas administrativos.
- 7.- La capacitación del personal.
- 8.- Mejora de la presentación de oficinas para su funcionalidad.
- 9.- Campaña de actualización para la aplicación correcta de los instrumentos jurídicos fiscales.

3.- FALTA DE CONTINUIDAD EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y EN LOS CRITERIOS FINANCIEROS.

Los municipios para el cumplimiento de los fines, aprovechamiento de sus recursos, creación, expansión, desarrollo, restructura, -- conservación y mejoramiento de centros de población y servicios públicos formularán planes y programas los cuales servirán para dirigir los actos administrativos y políticos municipales.

Los planes y programas tendrán la vigencia que señala la ley de la materia, que por lo regular su observación se sujeta al periodo -- del gobierno municipal del Ayuntamiento que lo elaboró.

Abordando este asunto el maestro Ochoa Campos propone la creación de un Instituto Nacional de Planeación Municipal y dice: "Desde el punto de vista técnico, debe ser objeto de planeamiento específico el régimen municipal, ya sea del tipo indígena u occidental, para abordar los aspectos fundamentales conectados con las obras públicas,

con el urbanismo y con el desarrollo económico. Para éstas y las demás funciones técnicas que hemos mencionado en el cuerpo de nuestro estudio, convendría que se crease el Instituto Nacional de Planeación Municipal, evocado al estudio y la investigación de los problemas municipales. Dicho instituto podría contar con una sección de capacitación para los secretarios de los ayuntamientos, elaboraría proyectos de carácter técnico y funcionaría, además, como asesoría técnica de las municipalidades de la República.

En esta planeación se debe incluir todos los aspectos de crecimiento y ordenación de la vida municipal, y con referencia al aspecto financiero se debe planear la modernización de todos los sistemas de organización en las tesorerías, la difusión fiscal, la difusión convencional para concientizar al causante, el control de los pagos, el procedimiento económico-coactivo como facultad del fisco municipal para exigir al causante el pago de créditos, para verificar datos, detectar omisiones y localización de causantes evasores.

Es necesario que todo lo anterior se incluya en los planes de desarrollo municipal y además que se lleven a la ejecución práctica, por que no únicamente se deben señalar objetivos, si no que también deben cumplirse metas para hacer realidad el fortalecimiento municipal.

Desde que se crearon las leyes de planeación se ha visto que en la mayoría de los planes de desarrollo de los municipios rurales se menciona que sus ingresos son raquíticos, ya que los pocos servicios que presta como son: Agua potable, drenaje o servicio de limpia, --- prácticamente están subsidiados a la población ya que su cobro no es posible, en muchos casos por falta de sistema y de padrones fiscales.

También es conveniente mencionar que las metas que se fijan en-

materia financiera no se llegan a cumplir por el corto período de gobierno que tienen los Ayuntamientos, el cual es de tres años. La duración de funciones de los Ayuntamientos no es señalada por el art.-115, esta facultad se otorga a los gobiernos estatales a través de las Constituciones Locales.

Es conveniente que el período de gobierno de los Ayuntamientos sea, por lo menos de cuatro años, para que se cumpla efectivamente los objetivos trazados en los planes de desarrollo.

Así mismo, es necesario que en la elaboración del Plan de Desarrollo de los Ayuntamientos entrantes se incluya la continuidad de todos los aspectos positivos que se establecen en el Plan de Desarrollo de los Ayuntamientos salientes, con el objeto de aprovechar al máximo todos los recursos materiales y humanos, así como las experiencias administrativas que funcionaron en materia fiscal, para lograr un verdadero fortalecimiento financiero en los municipios; es deseable que prevalezca esta idea rectora, sobre los revanchismos políticos que muchas veces se manejan entre los Ayuntamientos entrantes y salientes.

B). LAS PARTICIPACIONES FEDERALES COMO
BASE DE LAS FINANZAS MUNICIPALES.

- 1.- Las perspectivas de las finanzas municipales.
- 2.- La necesidad de un mejor financiamiento para la actividad municipal.
- 3.- Algunas sugerencias para fortalecer la Hacienda Municipal.

1.- LAS PERSPECTIVAS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES.

A partir de 1980, los intentos para fortalecer las haciendas municipales se hicieron más sólidos al entrar en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal que entre otras cosas prevee una participación adicional en los impuestos federales siempre y cuando las entidades federativas celebren convenios de coordinación con la federación y que aquellas participen del incremento adicional a los municipios.

La nueva Ley crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal -- con el objeto de que los Estados que se adhieran a él, reciban las participaciones que establece dicho ordenamiento, mediante la distribución de los fondos:

- 1.- Fondo General de Participaciones.- Constituido por el 13% de ingresos anuales totales que obtenga la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo y gas y los correspondientes de la minería.

2.- Fondo Financiero Complementario o de Nivelación.- Se constituye con el 0.50 % de los ingresos totales anuales de la federación por los conceptos señalados en el punto anterior más el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a esta última con su cargo a la federación.

Otro importante avance se logra en 1981 con la creación del Fondo de Fomento Municipal que establece que los municipios participen directamente en el rendimiento de contribuciones federales y no a través de la tesorería de su Estado.

Estos mecanismos ideados para incrementar los Fondos Municipales prometían en su momento muchos logros, pero que se vieron empañados por el descenso de la cotización del petróleo, hecho que afectó directamente a los dos primeros fondos mencionados. Por esta razón se propuso que para superar esta contingencia era necesario pensar en otras fuentes de ingresos para que los municipios no dependan exclusivamente de una participación federal. Sin embargo como ya se estudio en los puntos anteriores de este capítulo, el municipio no cuenta con la infraestructura necesaria para lograr resultados positivos en este aspecto.

Ahora bien, los mecanismos para hacer la distribución de los Fondos son señalados y determinados por las legislaturas de los Estados como lo determina el inciso b de la fracción IV del art. 115 Constitucional, y ampliando este aspecto mencionare a continuación la mecánica que se sigue en la asignación de participaciones federales en los municipios en el Estado de México.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México en su artículo 2 ordena lo siguiente:

"Art. 2.- La legislatura del Estado determinará anualmente las bases, montos y plazos en que los municipios participaran en la distribución del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones que el Estado perciba en términos de la Ley de Coordinación Fiscal".

En este artículo se observa claramente el mandato estatal cuando se menciona que la legislatura del estado determinará, es decir, que tomara una decisión, resolución o acuerdo en materia de participaciones. También la legislatura fijará el reparto del Fondo de Fomento Municipal.

En el capítulo segundo de la misma Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México señala en los artículos 4, 5 y 6 la forma en que se calcularan las participaciones federales para cada ejercicio fiscal los cuales serán otorgados en asignaciones mensuales.

Art. 4.- La cantidad que a cada Municipio corresponde del Fondo General, será calculado conforme a la mecánica siguiente:

- I.- 50% en razón directa a la recaudación efectiva de los impuestos federales Coordinados en el perímetro territorial de cada Municipio y correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate.
- II.- 25% en razón directa a la población que registre el Municipio de acuerdo a los datos obtenidos en el Censo General de Población y Vivienda.
- III.- 25% en función a las características que cada Municipio presente dentro del Plan de Desarrollo Estatal.

Art. 5.- Los Municipios participarán en la distribución del Fondo Financiero de Nivelación en los términos de la mecánica siguiente:

- I.- El 30% del Fondo se distribuirá en partes iguales entre la totalidad de los Municipios.
- II.- El 70% restante será distribuido entre todos los Municipios, en razón proporcionalmente inversa al monto de las participaciones del Fondo General, recibidas durante el ejercicio fiscal anterior.

Art. 6.- Los Municipios participarán en la distribución del Fondo de Fomento Municipal, conforme a las reglas siguientes:

- I.- El 10% del Fondo se distribuirá por partes iguales entre la totalidad de los Municipios del Estado.
- II.- El 90% restante será distribuido entre los Municipios en razón proporcionalmente inversa al monto de las participaciones del Fondo General recibidas en el ejercicio fiscal anterior.

Como se puede observar, la asignación de participaciones se realiza tomando en cuenta varios factores como son la recaudación efectiva de los impuestos federales en cada municipio, la población con que cuenta el mismo y las características que represente dentro del plan de desarrollo estatal. Es aquí precisamente donde se observan las intervenciones directas del Gobierno del Estado, para fijar las participaciones aplicando en muchos casos un criterio inequitativo y fomentando en la mayoría de los casos el centralismo.

En la República Mexicana existe una gran diversidad de municipios que se catalogan por sus aspectos socioeconómicos y se clasifican generalmente en municipios metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales. Todos ellos tienen limitaciones financieras para resolver los problemas de servicios públicos pero es bien sabido que la desigualdad económica se manifiesta principalmente entre los municipios-

rurales y urbanos, y ya no se diga de los municipios metropolitanos-- donde estan asentados los poderes estatales ya que son éstos los más beneficiados en materia de participaciones.

Esta situación origina a grandes rasgos los siguientes proble-- mas.

- Una distribución desigual del ingreso entre municipios, las discre-- pancias son grandes entre municipios rurales y urbanos.
- Concentración de la actividad productiva en los municipios urbanos
- Mayor presión ejercida por los municipios metropolitanos y urbanos para obtener mayores asignaciones financieras con respecto a los - municipios rurales fomentando el Centralismo.
- Insuficiencia de recursos para el financiamiento de obras y recur-- sos públicos en municipios rurales.

2.- LA NECESIDAD DE UN MEJOR FINANCIAMIENTO PARA LA ACTIVIDAD MUNICI-- PAL.

En la actualidad existe concenso en la necesidad de ampliar las finanzas municipales, especialmente de los municipios de más bajo de sarrollo y aquellos con problemas graves de conurbación, donde se -- presentan situaciones conflictivas muy serias por la presión de la - población de mejores servicios públicos, en particular los problemas de agua potable, alcantarillado, transporte, seguridad y protección. Esto provoca que los ayuntamientos tomen conciencia de sus responsa-- bilidades inmediatas y de la importancia que tiene una mayor eficien-- cía para el desarrollo de sus potencialidades, la capacidad en nego-- ciación con dependencias estatales y federales que controlan y asig-- nan los recursos financieros.

En este contexto se hacen necesarios que los gobiernos municipales en tiempos de crisis asuman su responsabilidad y conozcan mejor su capacidad financiera y adopten medidas para un mejor manejo de sus presupuestos.

También es necesario adoptar las medidas político-administrativas para orientar las acciones que logren un mejor financiamiento de los recursos municipales; algunas de las acciones que se pueden llevar a cabo para realizar estos logros son los siguientes:

1.- Intensificar la actividad productiva y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales; favorecer el desarrollo industrial y el turismo donde existan condiciones adecuadas para ello y que participe el municipio activamente en esta tarea.

2.- Implementar programas para el establecimiento de micro industrias, fomentando por la Banca en materia de financiamiento, principalmente en los municipios rurales.

3.- Adoptar las medidas necesarias para la participación ciudadana en las obras de mejoramiento de comunidades para bajar costos de operación, procurando hacer campañas permanentes a través de los Consejos de Colaboración Municipal para lograr un beneficio social.

3.- ALGUNAS SUGERENCIAS PARA FORTALECER LA HACIENDA MUNICIPAL.

La desestabilización económica del país a repercutido duramente en las haciendas municipales esto a significado todo un reto para los ayuntamientos en el sentido de lograr una mayor eficiencia y honestidad de los recursos financieros en los municipios.

Para fortalecer la hacienda de los ayuntamientos, se pueden ---

utilizar las siguientes posibilidades que son:

a) Elevar las participaciones estatales y federales que son el elemento importante y en algunos casos fundamental en los ingresos fiscales destinados a los municipios.

b) Elevar los ingresos propios de los municipios mediante el alza de las tarifas de los servicios públicos, esto hasta donde sea posible y sin generar por este hecho perturbación social.

c) Participación del municipio en proyectos productivos que generen ingresos adicionales y que podría ser en empresas paramunicipales con el financiamiento de la Banca Nacional.

d) Una mayor participación en los actos de gobierno de todos los integrantes del Ayuntamiento principalmente de los Síndicos y Regidores para que el gasto público sea utilizado de manera honrada y eficiente.

En la medida que perfeccionen los municipios su capacidad para utilizar sus recursos financieros y además se implementen cambios en el criterio que utilizan las legislaciones locales para el reparto de las Participaciones se fortalecerá efectivamente la Hacienda Municipal.

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

PRIMERA.- En la última década disminuyeron los porcentajes que les corresponden a los Municipios de los Ingresos Fiscales del país, incluso en materia de inversión pública en obras, se ha concentrado -- dicha inversión en el Distrito Federal y en las grandes ciudades del interior de la República, dejando marginados a los Municipios.

SEGUNDA.- La inflación, la baja del precio internacional del petróleo en los últimos ocho años y la pérdida del poder adquisitivo de -- nuestra moneda han agravado la situación económica de los Municipios. Los aumentos al ingreso municipal no fueron suficientes para contrarrestar los efectos de este desajuste económico.

TERCERA.- Se puede observar que si bien hay un avance con las reformas del 3 de Febrero de 1983 en cuanto al reconocimiento de determinadas fuentes tributarias a favor del municipio, subsiste todavía -- una indefinición legal a nivel constitucional en cuanto al derecho -- de los municipios en las Participaciones Federales o estatales quedando en consecuencia supeditados a las autorizaciones o asignaciones de las Legislaturas locales quienes determinan las bases y los -- montos de las participaciones Federales, afectando la autonomía Municipal en materia hacendaria.

CUARTA.- Las legislaturas Locales deben respetar los Planes de Desarrollo Municipal para la elaboración de las bases para distribuir -- los Fondos repartibles, ya que en la actualidad se obedece fundamentalmente a los Planes de Desarrollo Estatal que por lo regular tienen una tendencia centralista de los recursos económicos a las Capitales de los Estados.

QUINTA.- Para realizar un verdadero impulso al municipio es necesario que el Gobierno Federal implemente las medidas necesarias para -- que los Ayuntamientos tengan información sobre los montos mensuales--

de las Participaciones que les corresponden, así como la creación -- de una dependencia en la Secretaría de Hacienda o bien en la Secretaría de Programación y Presupuesto para dar la orientación y seguimiento a las quejas de los municipios en esta materia. Así mismo, se debe implementar un organismo de capacitación permanente para servidores públicos municipales en materia fiscal.

SEXTA.- Para fortalecer la Hacienda municipal se debe elevar el monto de las Participaciones Federales un porcentaje no menor de 10% -- sobre los impuestos Federales y Estatales. Así mismo se deben implementar mayores financiamientos a través de la Banca en inversiones -- que impulsen la productividad y el desarrollo con el objeto de disminuir la emigración de los habitantes de los municipios rurales.

SEPTIMA.- Es necesario que se modifique el inciso b) de la fracción- IV del artículo 115 de la Constitución, con el objeto de otorgar un sentido equitativo al criterio para fijar las bases y montos del reparto de Participaciones Federales, quedando de la siguiente manera:

"Las participaciones Federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases y montos que anualmente determinen las Legislaturas de los estados, se basaran en los programas y planes de desarrollo que presenten los Municipios. Las participaciones federales seran remitidas en forma inmediata a su -- recepción, por los gobiernos de los Estados a los Ayuntamientos".

Reconocer este criterio a nivel constitucional es otorgarle al Municipio su verdadera Autonomía, la cual es necesaria para dignificar a la población municipal e integrarla al desarrollo económico y social de México.

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

Acosta Romero, Miguel y Otros. La Reforma Municipal en La Constitución. México. Edit. Porrúa. 1986.

Alvear Acevedo, Carlos. Historia de México. Edit. Jus, trigésima Edición. México 1981.

Cueva, Mario de la. La idea del Estado. México. Edit.- Dirección General de Publicaciones UNAM. 1975.

De Miguel, Raimundo. Nuevo Diccionario Latino Español-Etimológico. Madrid 1921. Reimpresión 1952.

Diario de Debates de la Constitución de 1917. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. Tomo II. 1985.

Díaz del Castillo, Bernal. Historia verídica de la Conquista de la Nueva España. México. Edit. Herrero Hermanos. Tomo I 1937.

Floris Margadant, Guillermo. Derecho Romano. México. - Edit. Esfinge. 1985

González Pedrero, Enrique. La Riqueza de la Pobreza. - México. 1985. Edit. SEP. Lecturas Mexicanas, Segunda - Serie. pp. 81 y 82.

Heller, Hermann. Teoría del Estado. Traducc. Luis Tabro. México. Edit. Fondo de la Cultura Económica. 1952

Imagen de la Gran Capital. Enciclopedias de México S.A. DE C.V. México. Editado por Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal. 1985.

Madrid, Miguel de la. Pensamiento Político. México Editado por la Coordinación General de Documentación y Análisis del partido Revolucionario Institucional.

Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Traducc. Antonio Gómez Robledo, México. Edit. Porrúa. 1976.

Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. México. Edit. INAP-CONACYT. 1985.

México a través de los siglos. Edit. Enciclopedias de México. Tomo III. 1972.

Montaño, Agustín. Manual de Administración Municipal. México. Edit. Trillas. 1981.

Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. México Edit. Pax - México. 1976.

Moreno, Manuel. Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del D.F. México. Codificación de Disposiciones Administrativas, D.D.F.1943.

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. México. Edit. Dirección General de Publicaciones UNAM. 1979.

Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. México. Edit. Porrúa. 1985.

Palavicini, Felix F. Historia de la Constitución de 1917 México. Tomo II. Edit. Porrúa. 1961.

Recaséns Siches, Luis. Tratado General de Sociología.- - México. Edit. Porrúa. Tomo I. 1988.

Teresa de Mier, Fray Servando. Historia de la Revolución de la Nueva España. México. Edit. Porrúa. 1972.

Toscano, Salvador. La Organización Social de los Aztecas México. Edit. Trillas. 1977.

Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal y Elementos -- para una teoría Constitucional del Municipio. México. -- Edit. Porrúa. México. 1985.

Vázquez Paredes, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. -- México. Edit. Dirección General de Publicaciones y Me--- dios. S.E.P. Colecc. Foro. 2000. 1986.

Zarco, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario - Constituyente de 1856 y 1857. México. Edit. Porrúa 1960.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de -
México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México.

P E R I O D I C O S

Uno más Uno. Manuel Becerra Acosta. Diario. México D.F.
No. 1566. Octubre 7 de 1978.

I N D I C E

	pag.
Introducción.....	1

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCION DE LA FIGURA JURIDICA DEL MUNICIPIO A TRAVES DE LA HISTORIA

A).- La comunidad básica y la Polis Griega.	
1.- El sentido comunitario del hombre (zoon politikon).....	3
2.- La Polis Griega.....	5
3.- Proceso de formación de la Polis Griega, como equivalente sociológico del municipio.....	8
B).- El Origen Romano.	
1.- La Fundación de Roma.....	10
2.- La Gens.....	13
3.- La población amurallada.....	15
4.- Los Municipios, poblaciones con autoridades propias.....	18
5.- Los habitantes del municipio.....	21
C).- El Municipio Español.	
1.- La dominación Visigoda.....	23
2.- Dominación Árabe; los Alcaldes.....	25
3.- Los Fueros.....	27
4.- La figura del Ayuntamiento en la Constitución Española de 1812.....	29

D).- El origen del municipio en México.	
1.- Los Calpullis.....	31
2.- El Municipio de la Villa Rica de la Veracruz.....	34
3.- El Municipio en la Epoca Colonial.....	39
4.- El Municipio en la Epoca Independiente.....	52

CAPITULO SEGUNDO

EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO

A).- Antecedentes Jurídicos del Municipio en
Hispanoamérica.

1.- Las Jefaturas Políticas.....	59
2.- Los Cabildos Abiertos.....	63
3.- La Constitución de 1824.....	69
4.- Las Leyes Centralistas de 1826.....	83
5.- La Constitución de 1857.....	89

B).- Las Instituciones Municipales.

1.- El Municipio y el Estado.....	93
2.- El Municipio como celula política y administrativa del Estado.....	99
3.- Los Bandos Municipales.....	102
4.- Integrantes del Ayuntamiento.....	105
5.- Elementos Jurídicos del Municipio.....	111

C).- Artículo 115 de la Constitución de 1917.

1.- El Municipio en los planes revolucionarios.....	116
2.- Los Debates del artículo 115 en el Constituyente de Querétaro.....	121

	Pag.
3.- La Autonomía Municipal.....	129
4.- Las Reformas del artículo 115 Constitucional.....	131

CAPITULO TERCERO
 PROBLEMATICA ECONOMICA, JURIDICA Y SOCIAL
 DEL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD

A).- El Centralismo Administrativo y Económico.	
1.- El Asentamiento humano en las grandes Urbes.....	135
2.- Canalización de la mayoría de recursos a las ciudades.....	140
3.- La tutela de la Entidades Federativas en materia jurídica y económica.....	144
B).- Los recursos municipales.	
1.- Insuficiencia de los recursos económicos para la prestación de los servicios públicos.....	153
2.- Exigencia de servicios públicos en los municipios conurbados a las grandes ciudades.....	159
3.- Criterio unilateral de las Legislaturas Locales para fijar los montos de Participación a los - Municipios.....	162

CAPITULO CUARTO
 FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

A).- El problema actual de las Finanzas de los Municipios.	
--	--

	pag.
1.- La inflación como factor de desequilibrio de las Finanzas Municipales.....	164
2.- Falta de apoyo técnico para el cobro de ingresos propios municipales.....	168
3.- Falta de Continuidad en los planes de desarrollo y en los criterios financieros.....	171
B).- Las Participaciones Federales como base de las Finanzas Municipales.	
1.- Las perspectivas de las Finanzas Municipales.....	174
2.- La necesidad de un mejor financiamiento para la actividad municipal.....	178
3.- Algunas sugerencias para fortalecer la Hacienda Municipal.....	179
Conclusiones.....	181
Bibliografía.....	183
Indice.....	187

TESIS PROFESIONAL ELABORADA BAJO LA
DIRECCION DEL LIC. JESUS CASTILLO -
SANDOVAL EN EL SEMINARIO DE DERECHO
PUBLICO TURNO VESPERTINO.