

301809

4  
26



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México

EL MUNICIPIO Y SUS NUEVAS ATRIBUCIONES AL  
APLICARSE LAS REFORMAS DEL ARTICULO  
115 CONSTITUCIONAL.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
IRMA PATRICIA CAMACHO MORALES

México, D. F.

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.

# I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO PRIMERO	
I. DIVERSAS TEORIAS ACERCA DE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO.	
a).- Teoría Teológica.....	3
b).- Teoría del Pacto Social o Materialista.....	5
c).- Teoría Histórica.....	6
d).- Teoría Sociológica.....	7
e).- Teoría Jusnaturalista.....	9
II. MARCO CONCEPTUAL DEL MUNICIPIO.	
Raíz latina.....	13
Diversas definiciones.....	14
CAPITULO SEGUNDO	
I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.	
a).- Grecia.....	16
b).- Roma.....	22
c).- Edad Media.....	27
d).- España.....	31
e).- El Calpulli azteca.....	36
1.- Régimen de propiedad.....	38
2.- Gobierno.....	39
3.- Pago de Impuestos.....	43
4.- El Gran Consejo o Tlatocan.....	44
5.- Educación.....	45
f).- El Municipio en la Nueva España.....	48

	Pág.
g).- Evolución del Municipio Mexicano hasta su incorporación en la Constitución de 1917, como figura jurídica.....	51
1.- Constitución de Cádiz de 1812.....	55
2.- La Suprema Junta Nacional Americana.....	56
3.- Congreso de Apantzingán.....	56
4.- Textos constitucionales inmediatos a la Independencia.....	57
5.- Estatuto Orgánico Provisional.....	58
6.- Constitución de 1857.....	59
7.- Estatuto Provisional del Imperio.....	59
8.- Durante el Porfiriato.....	60
9.- Congreso Constituyente de 1916.....	64

### CAPITULO TERCERO

#### I. MARCO JURIDICO GENERAL DEL MUNICIPIO.

a).- Federal.....	68
1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	71
2.- Ley General de Deuda Pública.....	73
3.- Ley de Información Estadística y Geografía..	75
4.- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.....	76
5.- Ley de Obras Públicas.....	79
6.- Ley Federal de la Reforma Agraria.....	81

	Pág.
7.- Ley General de Crédito Rural.....	83
8.- Ley de Planeación.....	83
9.- Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales .....	85
10.- Ley General de Población.....	86
11.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	89
12.- Ley de Amparo.....	91
13.- Ley Federal del Trabajo.....	93
14.- Ley General de Bienes Nacionales.....	94
15.- Ley Federal de Educación.....	97
16.- Ley General de Salud.....	99
17.- Ley del Servicio de Tesorería de la Federa- ción.....	102
18.- Código Federal Electoral.....	106
b).- Estatal.....	117
c).- Reglamentación municipal.....	119

#### CAPÍTULO CUARTO

##### EL MUNICIPIO EN NUESTRA CARTA MAGNA

I. GENESIS DEL MUNICIPIO.....	125
II. REFORMA MUNICIPAL DE 1983.....	143
a).- La Iniciativa.....	144
b).- El Dictamen del Senado.....	147
1.- Sobre suspensión y desaparición de ayunta- mientos.....	149

	Pág.
2.- Mejoras electorales.....	150
3.- La personalidad del Municipio.....	150
4.- Los Servicios Mínimos.....	151
5.- La coordinación y asociación de los Municipios.....	152
6.- La hacienda municipal.....	152
7.- Materia Laboral.....	153
8.- El pacto social y el pacto político.....	154
c).- El debate en el Senado.....	154
d).- El debate en la Cámara de Diputados.....	157
1.- El Dictamen.....	158
a).- El Municipio Libre, célula social, política y económica.....	158
b).- El Ayuntamiento.....	159
c).- El fortalecimiento municipal.....	159
d).- La cuestión laboral.....	160
e).- Sobre destitución de Ayuntamientos.....	161
f).- Los Servicios Mínimos.....	161
g).- La Materia Impositiva.....	162
h).- Mejoras electorales.....	162
2.- El debate.....	162
a).- Tesis del PSUM.....	163
b).- Tesis del PPS.....	164

	Pág.
c).- Tesis del PAN.....	165
d).- La tesis del PST.....	167
e).- La tesis del PDM.....	168
f).- La tesis del PRI.....	168
g).- Su aprobación.....	169
h).- La consulta a la Legislatura de los Estados....	170
i).- Comentario al texto del Artículo 115.....	172
CONCLUSIONES.....	179
APENDICE. Texto integro del Artículo 115 Constitucio- nal.....	190
BIBLIOGRAFIA.....	196

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

Siendo el municipio, la forma sociopolítica por excelencia, su estudio se considera de vital importancia para el desarrollo político, económico y social del país, ya que es el lugar donde se realizan todas las actividades de la vida en sociedad, sea esta urbana o rural.

A lo largo de nuestro estudio, hablaremos de nuestra tradición concejil, que arranca de las formas de gobierno indígena, fincadas en los concejos tribales, así como, la herencia municipalista que los españoles injertaron en el seno virgen de nuestras comunidades indígenas, durante la conquista de México, Nueva España, hasta el Municipio Libre, como lema para la lucha de los derechos ciudadanos, que da a Carranza el liderazgo del movimiento revolucionario, y culmina con el triunfo de la Revolución, que consagra en el Artículo 115, de nuestra Constitución Política General, el principio de la libertad de nuestras comunidades.

Partiendo de este principio constitucional, que considera al Municipio Libre, como la base de nuestra división territorial, y de nuestra organización política y administrativa, trataremos de ver el grado de interrelación que guarda con el Estado, dentro de la estructura Nacional.



Podemos afirmar que no existe una sola etapa de la Nación Mexicana, partiendo de los aztecas y otros pueblos hacia nuestros días, en que el Municipio no esté presente.

Así esta célula primaria, de nuestra organización política y social, presenta característica de significación e importancia extraordinariamente marcadas en la historia de nuestro pueblo y sus conocidas y dramáticas circunstancias.

Pero a medida, que el Estado reconozca la importancia que tiene el municipio, como primer nivel de gobierno, y se perfeccionen los cauces por donde deben fluir las relaciones del Estado con la comunidad municipal, dentro de un marco de democracia y descentralización de la vida nacional, y se otorgue una libertad real al municipio, éste se constituirá en un verdadero promotor de la modernización cultural, y política, que seguramente harán de México una gran Nación.

## CAPITULO PRIMERO

### I. DIVERSAS TEORIAS ACERCA DE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO.

El concepto de municipio, se ha conservado a través de la historia, para designar a una institución jurídica y política fundamental nacida en Roma, y que ha sido heredada por los diversos países conquistados, como una fórmula adecuada para el gobierno de sus territorios.

Existen varias teorías en relación al origen del municipio, en el campo del conocimiento, así que, explicaremos brevemente algunas de ellas.

a).- Teoría Teológica. Forma parte de una de las grandes corrientes de la filosofía, la idealista, que posee una concepción no científica del mundo.

La teoría teológica, ha existido al lado de la religión, teniendo como base la explicación de la materia por el espíritu. Asegura que Dios, espíritu puro, fue el creador de la materia.

Partiendo de esta premisa, trata de aplicar los principios de la teología natural al orden de las acciones humanas.

Así, Alexis de Tocqueville, considera al municipio como una creación divina, y nos dice: "La sociedad comunal, existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas: la comuna parece salir directamente de las manos de Dios."<sup>1</sup>

San Agustín, escribió en su obra la Ciudad de Dios: "La dinámica histórica nos muestra, cómo todas las formaciones políticas, al fin se desbaratan en las páginas de la Historia; en tanto que la Iglesia, la Ciudad divina, tiene para sí, la perdurabilidad que le asegura su origen divino. La oposición de ambas ciudades, la de los hombres y la de Dios, constituye el pensamiento que realiza la posibilidad de filosofar sobre la historia."<sup>2</sup>

San Agustín, intenta armonizar la doctrina de Platón con los dogmas del cristianismo situando en primer término a la Iglesia, con el fin de que los creyentes no perdiesen la orientación de su fé. Sus principales obras son la Ciudad de Dios, y las Confesiones.

Entre los principales exponentes de esta corriente

1 Citado por Teresita Rendón Huerta Barrera. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México 1985. Primera Edición. pág. 20.

2 Antonio Caso. Obras Completas XI-Sociología. Editado por la U.N.A.M., México 1973. p.16.

te, están: San Agustín, Alexis de Tocqueville, Santo Tomás de Aquino, y Duns Scotus o Escoto, entre otros.

b).- Teoría del Pacto Social. Pertenece a la otra gran corriente de la filosofía, que es la materialista, que trata de dar una concepción científica del mundo. Esta corriente nació con las ciencias, y se encuentra ligada a ellas. Algunos de sus exponentes son: Rousseau, Lenin, Marx y Durkheim.

Los materialistas, conciben a la materia como una realidad exterior independiente del espíritu, y que no necesita del espíritu para existir. Lenin nos dice al respecto: "la noción de la materia no expresa otra cosa que la realidad objetiva que nos es dada en la sensación."<sup>3</sup>

Para esta teoría, el municipio es producto de factores socioeconómicos, el núcleo social se constituye para satisfacer las necesidades de producción.

Juan Jacobo Rousseau, en su contrato social expresa que: "en tanto que varios hombres reunidos se consideran como un solo cuerpo, no tienen más que una sola voluntad en orden a la común conservación y al bien general. Entonces, todos los resortes del Estado son vigorosos y sencillos, sus ideas claras y luminosas; no hay confusión de interés ni contradic-

3 G. Politzer. Curso de Filosofía. Edición de Cultura popular. México 1985. pág. 55.

ción; el bien común se muestra en todas partes, sin existir más que buen sentido para que sea conocido."<sup>4</sup>

La tesis de las necesidades diferenciadas en sentido de utilidad de Platón, sostiene que para él, "se encuentra el origen de la polis, en las necesidades diferenciadas de los hombres y en la división del trabajo resultante de ellas."<sup>5</sup>

Como podemos observar, las teorías materialistas dan gran importancia al factor económico del grupo social. Así los avances de la civilización, se encuentran vinculados a los progresos de las ciencias y de la economía.

c).- Teoría Histórica. Responde a otra gran corriente doctrinal, que pretende guardar así, testimonio del papel histórico desempeñado por esta entidad llamada el municipio."<sup>6</sup>

La historia, estudia el pasado humano como una sucesión de acontecimientos concretos y únicos, de situaciones de procesos. El historiador trata de construir el pasado con mu-

4 Juan Jacobo Rousseau. El contrato social. Colección los grandes pensadores. Edit. Sarpe. Madrid 1983. pág. 158.

5 Cita Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa. México 1985. Cuarta Edición. pág. 25.

6 Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa. México 1985. Primera Edición. pág. 180.

chos detalles empíricos, exactamente como sucedieron.<sup>7</sup>

Voltaire escribió, por primera vez, el nombre "filosofía de la historia."<sup>8</sup>

Hegel fue contemporáneo de la Revolución francesa, en su obra la Filosofía de la Historia Universal, nos dice: "el Estado, marca o señala el camino de Dios en el mundo."<sup>9</sup>

El filósofo alemán, trata de elevar al Estado, como un producto elaborado por Dios, y así salvarlo como una forma de vida futura, por encima del caos de la vieja sociedad occidental, situando al Estado Moderno como paradigma de la Historia Universal, así los hechos históricos son el desarrollo de la idea, a través del espacio y del tiempo.

La filosofía de la historia, "Tiene como tarea investigar el sentido y el fin de la evolución humana." Se ocupa por determinar la intención del desenvolvimiento colectivo.<sup>10</sup>

d).- Teoría Sociológica. Explica el proceso de formación del municipio, por medio de la tendencia natural de los seres humanos a asociarse, así el municipio es una creación

7 Nicholas S. Timasheff. La Teoría Sociológica. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1977. VII Edición. pág. 18.

8 Antonio Caso. Obras Completas. XI-Sociología. cit. pág. 14

9 Antonio Caso. Idem. pág. 17.

10 Antonio Caso. Idem pág. 7.

espontánea y anterior al Estado. Esta filosofía social, se encuentra muy desarrollada, en la antigua Grecia, y es mucho más antigua que la sociología.

Teoría del instinto social, de Aristóteles, afirma que, "la prueba de que la ciudad es creación de la naturaleza y anterior al individuo es que éste, cuando está aislado, no se basta a sí mismo, y por tanto, equivale a una parte con relación al todo. Pero el incapaz de vivir en sociedad, o el que no siente esta necesidad porque se basta a sí mismo, es bestia o dís, y no forma parte de la ciudad. En todos los hombres hay instinto sociable por naturaleza; por eso el que fundó la primera ciudad fue el más grande de los bienhechores."<sup>11</sup>

Voltaire, en uno de sus escritos filosóficos titulado, todas las razas de los hombres han vivido siempre en sociedad, opina que: "cada animal tiene su instinto propio, y el instinto del hombre, que fortifica la razón le impulsa a vivir en sociedad, como le impulsa a comer y a beber. La sociedad no ha degradado al hombre; el alejamiento de ella es lo que le degrada. El que viviera absolutamente solo, perdería pronto la facultad de pensar y la de expresarse, y llegaría a convertirse en bestia."<sup>12</sup>

11 Aristóteles. Extractos de la Política. S. Los Clásicos. W. M. Jackson, U.S.A. 1974. (Trad. Lilia Segura). Séptima Edición. págs. 262 y 263.

12 Voltaire. Cartas filosóficas y otros escritos. Colección los grandes pensadores. Edit. Sarpe. Madrid, España 1983. pág. 199.

Cicerón al hablar de la sociedad, explica que: "se ha de tomar más de su origen, la doctrina de los principios fundamentales de la vida sociable. El primero, es aquel que forma con tan estrecho vínculo, la sociedad universal del género humano, y consiste en la razón y el habla, que enseñando, aprendiendo, comunicando, disputando y juzgando, concilia los hombres entre sí y los une en una sociedad natural."<sup>13</sup>

La teoría de Aristóteles, ha tenido una gran influencia, a lo largo de la historia, en los diversos exponentes del pensamiento filosófico. Esta corriente como hemos podido observar, trata de explicar el origen de la vida en comunidad, por medio del instinto social de los seres humanos, el cual, los impulsa a formar comunas y vivir en sociedad. Entre sus exponentes están: Platón, Aristóteles, Voltaire, Cicerón, Comte y Hobbes.

e).- Teoría jusnaturalista. Toma como punto de partida, la teoría aristotélica acerca del instinto social de los seres humanos, y trata de explicar la vida en comunidad, por medio de un proceso lógico y natural de la comunidad: la familia, el clan, la tribu, la aldea, y la ciudad.

Tomas Moro, en su obra: La mejor república y la isla de Utopía (De óptimo reipublicae statu deque nova insula Utopía), Título original y completo de Utopía, define a la vir-

<sup>13</sup> Cicerón. Los oficios. Serie los Clásicos. W.M. Jackson, U.S. A., 1974. (trad. Manuel de Balbuena) pág. 179 y 180.



tud como: "vivir conforme a la naturaleza, a la cual estamos como guiados por Dios. Quien obedece a la razón en sus gustos y repugnancias, sigue los mandatos de la naturaleza. La razón inculca primero a todos los hombres el amor y la adoración hacia la Divina Majestad, a la que debemos nuestra existencia y la posibilidad de obtener la felicidad, y luego nos inclina a vivir con la máxima alegría y la menor angustia, dando ejemplo a los demás, para que obren igualmente en bien de la sociedad natural."<sup>14</sup>

Al hablar de las relaciones mutuas, en Utopía, Tomás Moro explica que: "la ciudad está constituida por familias compuestas de grupos unidos por lazos del parentesco,"<sup>15</sup> y que, "el más anciano gobierna la familia, así como, el aspecto agrario de la comunidad."<sup>16</sup> Señalamos estos puntos, ya que, los estudiosos del Derecho Municipal, los consideran como elementos primarios de la institución denominada municipio, como veremos más adelante.

El derecho natural, comprende los criterios supremos rectores de la vida social, así como todos los principios necesarios para la organización de la convivencia humana, fundados en la naturaleza racional, libre y sociable del hom-

14 Tomás Moro. Utopía. Edit. Sarpe. España 1984. Trad. por F.L. Cardona y T. Suero. pág. 117.

15 y 16 Tomás Moro. Idem. págs. 99 y 100.

bre.<sup>17</sup>

Las normas del derecho natural, no dependen de elementos extrínsecos, y valen por sí mismas, en cuanto es intrínsecamente justo. Tiene su fundamento en la naturaleza, y son comunes a todos los hombres, sin importar raza, credo y situación geográfica. Sus normas consagran las prerrogativas de la persona humana.

Según esta corriente, el derecho natural, es inherente al ser humano, y le permite autodeterminarse, basándose en las leyes que rigen el universo, así como, en su naturaleza social e individual, y se encuentra por encima del derecho positivo.

Las palabras de Sófocles, puestas en los labios de Antígona, nos da un ejemplo claro de lo que es el derecho natural.

"He aquí las propias palabras del gran dramático en el diálogo del tirano Creonte y la heroína. La noble joven, es acusada de haberla visto junto al cadáver de Polínice. Ella misma, cubrió los despojos e hizo las acostumbradas libaciones. La culpable, cogida infraganti, lo confiesa todo. Ha violado la

17 Rafael Preciado Hernández. Lecciones de Filosofía del Derecho. U.N.A.M. México 1986. Primera reimpresión. pág. 240.

orden de Creonte que vedaba cumplir con los deberes sagrados para el muerto. El tirano la interroga: ¿Confiesas o niegas haber hecho lo que se te imputa?... "Antígona responde: "Lo confieso y no pienso negarlo". Creonte agrega: "¿Conocías la prohibición que yo hice proclamar?... "Antígona expone: "La conocía".- Creonte vuelve a interrogar a la heroína: "¿Y te has atrevido a quebrantar mi ley?... " Antígona por fin, exclama: "Sí, porque no fue Zeus quien la promulgó; porque no fue la justicia, compañera de las divinidades infernales, quien presentó a los hombres obligaciones como ésta, y no creí que una orden dada por tí, que no eres más que un mortal, tuviese más fuerza que la ley divina, la ley no escrita y que jamás engaña. Esta ley no es de hoy ni de ayer, es eterna; nadie conoce su origen. ¿Debía yo, por miedo a un hombre, exponerme a violarla, a sufrir el castigo de los dioses?... Ya sabía yo que mi destino era morir."<sup>18</sup>

La doctrina jusnaturalista, como la sociológica, aceptan que el municipio es una creación natural, anterior al Estado. La teoría jusnaturalista, se basa en un proceso lógico y natural de la sociedad, y la sociológica, en el instinto natural de los seres humanos, para vivir en sociedad.

Estas dos doctrinas se basan en la lógica natural, por lo que son muy similares, y suelen estudiarse indistintamente, así se habla, de la teoría jusnaturalista o sociológica

<sup>18</sup> Antonio Caso. Op. Cit. pág. 240 y 241.

ca, pero por razones de estudio hacemos esta división.

## II. MARCO CONCEPTUAL DEL MUNICIPIO.

Definición. La palabra Municipio deriva del latín *municipium*, entre los antiguos romanos, ciudad principal y libre, cuyos vecinos podían gozar los derechos de la ciudad de Roma. Conjunto de habitantes de un mismo término regido por un ayuntamiento. El mismo ayuntamiento.<sup>19</sup>

Ayuntamiento, deriva de *ayuntar*, y éste del latín *adiuncium*, y de *iungere*, juntar. Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales, para la administración de los intereses de un municipio.<sup>20</sup>

El ayuntamiento es la "Corporación que ostenta la representación legal del Municipio, y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses de su territorio."<sup>21</sup>

De manera específica, por su raíz, se relaciona con las obras públicas y militares como las de hacer caminos, excavaciones, fortificaciones, edificios, de ahí que de acuerdo con este concepto, en los orígenes del Municipio, asumir el car-

19 Gran Sopena. Diccionario enciclopédico. Edit. Sopena. Barcelona, España 1973. Tomo XII. pág. 5642.

20 Real Acad. española. Diccionario de la lengua española. Edit. Espasa. Madrid, España 1970. Tomo I. pág. 150.

21 Gran Enciclopedia del Mundo Duran. Barcelona, España 1967. Tomo II. pág. 1069.

go de municipio, implica ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad.

Existen diversas definiciones en cuanto al concepto de Municipio, señalaré algunas de ellas:

Según Cicerón, el municipio era en Roma "una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana."<sup>22</sup>

El Dr. Gabino Fraga. Dice que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos, correspondientes a una circunscripción territorial determinada.<sup>23</sup>

Teresita Rendón Huerta Barrera. Menciona que, el municipio es la entidad político-jurídica, integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno, y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.<sup>24</sup>

Para el Dr. Ignacio Burgoa. "El municipio implica en esencia una forma jurídico-política, según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la en

22 Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México 1982. Cuarta edición. pág. 850.

23 Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1978. Decimotava Edición. pág. 206.

24 Teresita Rendón Huerta B. Op. cit. pág. 15.

tividad estatal misma, pues como ella tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos, y principalmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente no existir fácticamente el municipio.<sup>25</sup>

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, nos dice en su libro "La Política de la Renovación", que: el municipio es la organización social elemental que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, para cumplir una tarea de renovación nacional. Nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa, puede asumir la conducción del cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.<sup>26</sup>

25 Ignacio Burgoa. Op. cit. pág. 853.

26 Miguel de la Madrid H. La Política de la Renovación. Edit. Diana. México 1988. Primera Edición. pág. 44.

## CAPITULO SEGUNDO

### I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

Para tener una visión completa acerca de lo que el municipio ha sido a lo largo de la historia estudiaremos su evolución en Grecia, Roma, durante la Edad Media, España, así como el Capullí azteca, hasta la aparición del municipio como figura jurídica en la Constitución de 1917.

#### a).- GRECIA.

Atenas, hogar por excelencia de la democracia, es el mejor ejemplo del paso de la aristocracia al gobierno del pueblo; allí los poderes del Rey, se ven restringidos desde temprana época por la institución del Polemarco o comandante militar. El Rey, aunque conserva su título, se convierte en mero magistrado. Poco después, otro funcionario, el Arconte, completa el triunvirato. Estos tres jefes eran electos de por vida en un principio. A mediados del siglo VIII, su plazo se redujo a diez años. Después, se creó la comisión de los Tesmotetes para vigilar las leyes, y así se completó el colegio de nueve Arcontes. Junto a éste, funcionará el importante Consejo de Areópago, que a su vez vigila la elección de Arcontes, los cuales tal vez eran absorbidos en el Areópago tras de cumplir un año de arcontado. El Consejo del Areópago, también tenía poder para asegurar el cumplimiento de las leyes.

En cuanto a la primitiva población de Atenas, la encontramos dividida en cuatro tribus, a las que se le asignan nombres de incierto origen, que también se encuentran en otros Estados jonios.<sup>27</sup>

"La sociedad griega era aristocrática; los nobles, o eupátridas, eran propietarios únicos de la tierra, y sólo ellos participaban en el gobierno; por debajo de ellos, el pueblo se componía de agricultores y artesanos.

El gobierno lo ejercían magistrados, los arcontes, y el Areópago, a la vez tribunal criminal y consejo político,<sup>28</sup> todos exclusivamente reclutados entre los eupátridas."

"Además de los ciudadanos libres, hay una clase que, no poseyendo tierras, cultiva las de los nobles, y conserva el sexto del producto, por lo que se llaman, Hektemoroi."<sup>29</sup>

"En 621, el arconte Dracón obtuvo plenos poderes para redactar un código, cuyas leyes fueron las primeras leyes escritas en Atenas, y eran aplicables a todos los ciudadanos, nobles o no. En la represión de los crimenes eran de un rigor

27 A. Petrie. Introducción al estudio de Grecia. Breviarios, del Fondo de Cultura Económica. México 1980. Undécima reimpresión pág. 21.

28 Enciclopedia autodidáctica Quillet. Grolier, México 1973. Tomo IV. pág. 357.

29 A Petrie. Introducción al estudio de Grecia. pág. 21.



que se hizo proverbial."<sup>80</sup>

El Código de Dracón, no modificó la situación social existente, y como el dinero se prestaba sobre la garantía de la persona, los deudores insolventes caían en la esclavitud, creando un descontento creciente en la sociedad, en donde era eminente una revolución social.

En 594-593, Solón fue nombrado arconte, con plenos poderes, para tomar todas las medidas y dictar todas las leyes que juzgara necesarias, para establecer la paz entre sus conciudadanos.

Sus principales reformas fueron:

- 1.- Dió a los campesinos la propiedad absoluta de las tierras que cultivaban.
- 2.- Suprimió la esclavitud por deudas.
- 3.- Los ciudadanos se dividieron, de acuerdo con las rentas de sus propiedades, en cuatro clases:
  - a).- Los pentacosímedimnos, cuya renta anual era de quinientos medimnos de grano (el medimno valía 52 litros), o el equivalente en vino o aceite.
  - b).- Los Caballeros, o aquellos que poseían un caballo para la guerra, pagaban como renta 300 medimnos.

80 Enciclopedia autodidáctica Quillet. Tomo IV, pág. 357.

- c).- Los Zeugitas, que poseían una yunta, fuese de caballos o bueyes, pagaban una renta de 150 medimnos.
- d).- Los Thêtes, cuya renta era inferior a 150 medimnos.<sup>31</sup>

El Sistema Constitucional de Solón, puede llamarse en conjunto, una "timocracia", o jerarquización de derechos públicos según la riqueza.

En Grecia, aparece el municipio como asociación de vecindad cuando Clístenes consumó la reforma de Solón.

"Clístenes, substituyó las cuatro antiguas tribus atenienses basadas en el nacimiento por diez nuevas tribus locales, basadas en una división geográfica artificial: Atica fue dividida en tres distritos: ciudad, costa y campo, y cada distrito fue subdividido en diez "tritias", cada una de las cuales contienen cierto número de "demos" o municipios. Tres "tritias" -una por cada distrito- se asignaron a cada tribu. Los miembros de la misma tribu quedaban así esparcidos por el país, sin oportunidad para concertar acciones subversivas.

Clístenes, usó de las nuevas diez tribus como base para crear un nuevo Consejo de 500 miembros, cincuenta por tribu, que pronto creció en importancia, como cuerpo administrativo, deliberativo y judicial.

31 Enciclopepda autodidáctica Quillet. Tomo IV. págs. 357 y 358.

Los arcontes, para quienes las categorías de riqueza fijadas por Solón se conservaron, fueron en adelante -si es que no lo eran ya- elegidos por voto de la Asamblea. Aparece entonces también un nuevo cargo militar, los "estrategas" o generales, uno por tribu, bajo el mando del "polemarco".

Por último, se atribuye a Clístenes, la institución del ostracismo ("ostrakon": pedazo de vasija o casco usado para el voto), merced al cual un individuo considerado peligroso para el Estado, podía ser desterrado de Atenas por una mayoría de 6,000 votos durante 10 años, y sin pérdida de sus propiedades ni derechos civiles.

Las reformas de Clístenes, tuvieron gran éxito por cuanto pusieron término a las fracciones locales.<sup>32</sup> Grecia fue la que aportó a la historia una nueva institución: la Polis, o sea la ciudad, en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupado en demos (municipios).<sup>33</sup>

Los griegos fueron un pueblo políticamente activo. "Los principios de su democracia se resumen en los siguientes puntos:

a).- La soberanía pertenece no a una parte de los ciudadanos, sino al conjunto de éstos.

32 A. Petrie. Introducción al estudio de Grecia. págs. 26 y 27.  
33 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa. México 1985. Cuarta Edición. pág. 75.

b).- Demos, el pueblo, es el soberano.

c).- Un hombre sólo tiene autoridad en virtud de delegación temporal del Demos.

d).- El Demos debe respetar la ley, sin la cual se destruye la democracia.

e).- La libertad es la garantía de no ser reducido a esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior y de intervenir en los deberes públicos.

f).- El Estado tiene obligación de: asegurar la defensa de la ciudad, garantizar la igualdad, corrigiendo las desigualdades de fortuna, construir obras públicas, cubrir dieta por asistir a asamblea o actos públicos, distribuir las tierras, ayudar a los huérfanos de guerra, pagar pensiones a los mutilados, dar alojamiento a las personas desplazadas por las invasiones."<sup>34</sup>

"La herencia grecolatina, en el municipio occidental, señaló rasgos que persisten a través del principio de autonomía municipal, del régimen familiar, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal, del gobierno edilicio, de la responsabilidad de los funcionarios y de la diferenciación de funciones entre Estado y el municipio."<sup>35</sup>

34 Ellul, Jacques, citado por Teresita Rendón Huerta Barrera. *De recho Municipal*. Cit. pág. 35.

35 Moisés Ochoa Campos. *La Reforma Municipal*. cit. pág. 75 y 76.

## b).- ROMA.

Desde sus orígenes, la institución del municipio, ha estado indiscutiblemente unida a los derechos civiles y políticos de los habitantes de los pueblos confederados, o sometidos a Roma.

La domus romana, estaba constituida por:

- 1.- gentes que poseían un antecesor común,
- 2.- un gobierno propio -Paterfamilias- que poseía un enorme poder sobre los miembros de su domus, que incluía el ius vitae necisque (derecho sobre la vida y la muerte), y también era sacerdote y juez,
- 3.- asentado en un territorio determinado, propiedad del paterfamilia,
- 4.- un patrimonio independiente.
- 5.- un culto propio, cuyos dioses eran antepasados que poseían en común, y
- 6.- sus miembros ejercían funciones de vigilancia moral.

"El gobierno primitivo de Roma era una monarquía limitada por los patricios. De hecho constaba de tres poderes:

- 1.- El rey, jefe de la religión, del gobierno y del ejército, elegido con carácter de vitalicio por los comicios.
- 2.- El Senado compuesto de los pateres, jefes de las familias patricias y a los que por tradición consultaba el rey.

3.- Los Comicios, asamblea en las que el pueblo reunido y votando por curia elegía al rey, votaba las leyes, decidía la paz y la guerra.<sup>36</sup> Los comicios por Centurias, que colaboraban en la elaboración de leyes, y en las elecciones de funcionarios públicos (cónsules).

Los plebeyos, aunque colaboraban en la economía local, no podían participar de la vida política de los patricios, pero poseían su propio culto, y sus autoridades, que eran los ediles plebeyos (más tarde tribuno) y sus comitia plebis (asamblea popular). Las decisiones que tomaban estos órganos, se les conoció con el nombre de plebiscitos (literalmente decisiones de la plebe).

Los clientes, eran ciudadanos romanos de segunda, que se subordinaban a una domus aristocrática, para obtener a cambio de sus servicios la protección del paterfamilias.

Bajo la República. "Surgen los tribunos de la plebe (representante de la plebe en la Roma patricia), elegido por un año e inviolable, con una sola palabra: veto (me opongo), podía suspender decisiones de los magistrados y del Senado. Tenía que estar siempre a disposición de los plebeyos cuya defensa asumía, y no podía salir de la ciudad mientras se encontraba en funciones.

36 Enciclopedia autodidáctica Quillet. Tomo IV. cit. pág. 370.

El poder del tribunado se hizo pronto temible, y fue el punto de partida de todas las conquistas ulteriores de los plebeyos."<sup>37</sup>

"Los plebeyos lograron que los plebiscitos tuvieran fuerza de ley. Entonces, los concilia plebis se transformaron en comicios tributos, en donde fueron admitidos también los patricios, convirtiéndose en la asamblea legislativa ordinaria."<sup>38</sup>

Los comicios centuriales subsistieron; siguieron eligiendo a los cónsules y después a los magistrados. Desaparece la hermética división, entre patricios y plebeyos, y se admiten algunos plebeyos en el Senado como conscripti (senadores de rango inferior con derecho a voto, pero sin voz) y se acepta el matrimonio entre patricios y plebeyos.

"En el período republicano, se rompen las antiguas relaciones entre las gentes y el Senado. Desde entonces, este cuerpo, compuesto de miembros vitalicios, se completa cada cinco años por decisión de los censores, funcionarios nombrados por los comicios por centurias. Los censores podían también excluir del Senado a los miembros inmorales."<sup>39</sup>

37 Enciclopedia autodidáctica Quillet. Tomo IV. pág. 371.

38 Idem. pág. 371.

39 Guillermo Floris Margadant S. Historia del Derecho Romano. Edit. Esfinge. México 1977. Séptima Edición. pág. 29.

Durante esta época, se instituyen los ediles curules, magistrados patricios, que compartieron con los ediles plebeyos (instituidos al mismo tiempo que los tribunos de la plebe) la administración de los mercados, el mantenimiento urbano, la organización de las fiestas.<sup>40</sup>

Con la institución de los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo, de los ediles plebeyos de la época de los cuestores, que iniciaron las funciones municipales, y de los ediles curules, que representan la existencia de los ayuntamientos, existía ya el municipio romano.

Durante esta fase, Roma conquista Italia y toda la región mediterránea, dejando que los pueblos conservaran su propia organización política y su sistema jurídico local." En muchas poblaciones de Italia, aparece ya, por el siglo IV a de C. una organización municipal.<sup>41</sup>

La institución romana del municipio, se fue perfeccionando a través del tiempo, alcanzando su más alto desarrollo tanto jurídica como políticamente, en los primeros siglos del imperio.

El Imperio. Se inicia con Octavio (hijo adopti-

40 Enciclopedia autodidáctica Quillet. Tomo IV. cit. pág. 372

41 Arturo Rosember. Historia de la República Romana, cit. por Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. pág. 67.



vo de Julio César), que más tarde toma el nombre de Augusto, y concentra en su persona, todas las funciones que existían en el período republicano, de esta manera, todos los funcionarios públicos dependen, en última instancia del emperador.

Durante este período la ciencia jurídica decayó notablemente, para entrar posteriormente en un período definitivo de decadencia. El derecho iba transformando las instituciones municipales.

Las características específicas del municipio romano eran:

- 1).- Una personalidad propia, las Cívitas, pero sujeta al imperium;
- 2).- Un núcleo en relación con ese poder dominador -Imperium- que luego ha pasado a ser, dentro de su calidad de poder soberano, el Estado Nacional;
- 3).- Asentado en un territorio determinado;
- 4).- Manifestación de la voluntad popular en su asamblea general;
- 5).- Un cuerpo deliberante -curia- con sus magistrados;
- 6).- Un culto común.<sup>42</sup>

La centralización del poder político romano, fue

42 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. cit. pág. 27.

en verdad la que motivó esta decadencia municipal. La *lex iulia municipalis*, restó autonomía al municipio, dando origen al primer Estado con características de centralización.

"Es así como la primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da, es que la fuerza del poder romano aumentó gracias a la amplitud dejada a la libertad local, mientras se mantuvo la libertad municipal, floreció el Imperio, pero cuando el despotismo dominó a los municipios, la decadencia de la gran estructura imperial se consumió rápida y fatalmente".<sup>43</sup>

#### c).- EDAD MEDIA.

Durante el período conocido como "Edad Media", se realiza la fundación de varios Estados, divididos a su vez, en dos grupos: católicos y musulmanes.

Para nuestro estudio, nos concentraremos a España, conquistada por los visigodos en el año 414 (Ataúlfo), ya que, constituye los antecedentes del régimen municipal que se trasladó a México, durante la conquista española.

"El municipio en la Edad Media, conservó entre los visigodos la organización y funcionamiento que tenía en los últimos tiempos del Imperio Romano; pero al lado de ellos apare

<sup>43</sup> Teresita Rendón Huerta B. Derecho Municipal. cit. pág. 57.

ce como genuinamente germánica, la institución del Conventus Publicus Vicinorum, o asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, para atender administrativa, no judicialmente, las cuestiones de deslindes y amojonamiento y en las huídas de siervos, así como para presenciar la ejecución de penas, ignorándose la época y forma de reunión."<sup>44</sup>

También, se implantó el placitum, que era "la reunión judicial de los hombres libres,"<sup>45</sup>

En el siglo VIII, los árabes conquistaron buena parte de la península, y en "el siglo X, al establecerse el Califato de Córdoba, se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos que fueron gobernados por agentes de los califas, llamados Caides o Alcafidis - Alcaldes."<sup>46</sup>

"Las necesidades militares, identificaron el soldado con el vecino. El soldado fue vecino del municipio, y el vecino se convirtió en soldado comunal. El municipio fue un elemento político de primera importancia en España.

Del concilium nació el consejo municipal. El judez fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el rey; también eligieron alcaldes, que por un año ejercían las funciones judiciales.

44 Teresita Rendón Huerta B. Idem. pág. 74.

45 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, cit. pág. 78.

46 Moisés Ochoa Campos. Idem. pág. 79.

Los consejos municipales eran autónomos en lo político y administrativo; los magistrados municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular."<sup>47</sup>

Se da el nombre de Reconquista española, al período de tiempo comprendido entre la invasión de los árabes en 711 y la Conquista de Granada por los Reyes Católicos en 1492, y que se caracteriza, por la enconada lucha sostenida por los españoles, a fin de reconquistar el territorio dominado por los árabes.<sup>48</sup>

Durante este período aparecen los feudos, que eran terrenos conquistados, que se daban a los caudillos de los grupos, que participaban en la Reconquista, después de haber separado lo que había de constituir la propiedad del municipio.

El abuso de los señores feudales, propició la necesidad de establecer reglas más estrictas para asegurar el derecho de las municipalidades, por lo que, en 1020, Alfonso V, aprueba el "fuero de León", uno de los documentos más importantes de la Edad Media.

"El Fuero de León, garantizaba la existencia de las administraciones municipales en ese reino, y sirvió de modelo a muchos otros que fueron obtenidos de los demás reyes o no-

47 Moisés Ochoa Campos. Idem. pág. 80.

48 Enciclopedia autodidáctica Quillet. Tomo IV. cit. págs.402 y 403.

bles de España.

Estas legislaciones locales, consignaban derechos especiales a cada ciudad o municipio rural, que no podían desenvolverse dentro del ambiente arbitrario de los feudos, ni de acuerdo con la ley general que no amparaba dentro de sus especiales necesidades, a cada población."<sup>49</sup>

"La soberanía local, recaía en la Asamblea de vecinos o consejo abierto, que se reunía los domingos al toque de campana, y que resolvía los asuntos generales y designaba a los que habían de desempeñar los cargos municipales. El Concejo o Cabildo Abierto, en sus primeros tiempos constituido por los cabezas de familia, fue una supervivencia de la primitiva asamblea de clanes."<sup>50</sup>

Aunque el feudalismo debilitó el poder de los reyes, multiplicó las violencias, tiranizó a siervos y vasallos, y contribuyó a generalizar la ignorancia, no puede negarse que desempeñó un papel en la obra de la civilización, pudiendo contarse entre sus resultados favorables:

- a).- el haber puesto un dique a las invasiones,
- b).- El sacar a la humanidad del abatimiento, en que la habían colocado la corrupción romana

49 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. pág. 81.

50 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. cit. pág. 81.

y la invasión bárbara.

c).- el desarrollo de la libertad política, pues hizo depender de un pacto las relaciones entre señor y vasallos.<sup>51</sup>

d).- ESPAÑA.

Los alanos, vándalos y suevos, fueron los pueblos bárbaros que después de haberse apoderado de la Galia, invadieron a España. (los alanos eran originarios de Tartaria; los vándalos eran de origen escandinavo; y los suevos, de procedencia germánica).

Estos pueblos dominaban en España, cuando Ataúlfo, se propuso limpiar de bárbaros a España, entrando los visodos en la Península el año 414.<sup>52</sup>

La forma de gobierno adoptada por los visogodos, era la monarquía electiva, si bien vinculada en familias nobles, la elección se verificaba con intervención del clero, de la nobleza, a veces del pueblo.

Además de las facultades propias de la autoridad real, los reyes disfrutaban de ciertas prerrogativas en el orden eclesiástico, y entre ellas, la de convocar los Concilios.

51 Enciclopedia autodidáctica Quillet. Tomo IV. cit. pág. 407.

52 Enciclopedia autodidáctica Quillet. Tomo IV. cit. pág. 395.

Su autoridad, sin embargo, estaba limitada por la nobleza y el clero.

El oficio palatino, era un consejo compuesto de altos dignatarios, que auxiliaban al rey en el gobierno del Estado.

Las leyes llamaban nobiles a los godos, y viliores a los hispanorromanos, siendo éstos de tres clases: libres, libertos y esclavos. Dividiáanse también la población en nobles y plebeyos, señores y esclavos, patronos y libertos.

Los Concilios de Toledo fueron al principio asambleas puramente eclesiásticas, si bien, más tarde, pasaron a ser mixtas, ayudando a los reyes con sus resoluciones y consejos en la gobernación del reino.

Antes de efectuarse la fusión entre los godos y los hispanorromanos, rigiéronse aquéllos por el Código de Eurico, o Código de Tolsa (Eurico, expulsó de España a los romanos), y los segundos por el de Alarico o Breviario de Anniano. Después, cuando la fusión entre vencidos y vencedores casi fue un hecho, se formó el Fuero Juzgo, que todavía goza de autoridad indiscutible.<sup>53</sup>

"El Fuero Juzgo. Célebre código de los visigodos

de España en los siglos V y VI, cuya traducción publicada por orden de Fernando III el Santo en el siglo XII, es un monumento para la historia de la lengua y de la legislación española. Fue entonces, cuando adquirió este nombre el código de la monarquía goda, que en su origen se llamó Liber Indictorum o Libro de los juicios ó también Código de las leyes o Libro de los godos."<sup>54</sup>

En el siglo VIII, los árabes constituían un imperio sólido y brillante, y cuando dominaron Africa se encontraron muy próximos a España, lo cual despertó sus ambiciones. Aprovechando la decadencia de la monarquía visigótica reinante entonces, en aquel país, conquistaron la península.

Establecieron el emirato, especie de principado que en los comienzos dependía del califato, y exigieron tributo a los españoles aunque tratándolos en forma tolerante.

La civilización árabe dió a España un aspecto muy característico, y gracias a ella, recibió la influencia de Oriente, a la vez que conocía la filosofía, la literatura, y las ciencias griegas.

La dominación árabe en España suele dividirse en los siguientes períodos:

54 Gran Sopena. Diccionario enciclopédico. Tomo VIII. Edit. Ramón Sopena. España 1973. pág. 3746.



- a).- Emirato dependiente de Damasco (711-756).
- b).- Emirato independiente de Córdoba (756-912).
- c).- Califato de Córdoba (912-1031).
- d).- Reino de Taifas (1031-1492)<sup>55</sup>

Los árabes implantaron el régimen de Alcaldís ó Alcaldes, como hemos visto, y el Concilium, que dió origen al cabildo o consejo abierto, que estaba consittuido por los cabeza de familia, y se convocaba al son de la campana, y después al Consejo Municipal o Cabildo Secular, finalmente llamado Ayuntamiento, que era integrado por funcionarios que ejercián cargos públicos de elección popular.

"Esos Consejos o Municipios, gozaban de exenciones, creaban gremios, establecían ferias, impulsaban el comercio que en los terrenos señoriales se veía estancado por los tributos de pontazgos, portazgos y barcajes con que era gravado; favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados, rechazaban las pretenciones de los nobles y aun ponían a raya las demasfas de los reyes; disponían de fuerza armada para hacer respetar y atender a su defensa y, constituyendo cada municipio una patria, contribuyeron eficazmente a la libertad de los pueblos y a la liberación de la patria común."<sup>56</sup>

55 Enciclopedia autodidáctica Quillet. Tomo IV. cit. pág. 401 y

402

56 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, cit. pág. 81.

El fuero municipal, o sea, la ley que consagraba todos los derechos de cada localidad, al igual que nuestras actuales leyes municipales, constituían una auténtica carta, donde se consignaba una serie de derechos y normas jurídicas, que derivaban del derecho positivo vigente en esa región o territorio.

A las legislaciones locales, se les llamó también Cartas pueblas, y eran reconocidas a las comunidades, por los nobles o reyes, a cambio de su colaboración para la guerra. Constituyen la Edad de Oro de los municipios españoles.

Los cinco principios generales de todos los fueros son:

"a).- Igualdad ante la ley, expresamente establecida en el Fuero Cuenca.

b).- La inviolabilidad del domicilio,

d).- Justicia. El vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o por su consejo...

d).- Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente los magistrados concejiles...

e).- Responsabilidad de los funcionarios."<sup>57</sup>

El régimen comunero español, con el impulso co-

57 Juan Agustín García, cit. por Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. pág. 83.

brado a raíz de su importante participación en la reconquista (711-1492), luchó por conservar sus fueros y privilegios, pero el gran esplendor de los municipios españoles, con sus cartas, cumblos y fueros, se opacó, cuando los comuneros de Castilla se enfrentaron al absolutismo de Carlos V, en la batalla de Villalar, el 21 de abril de 1521.

"El consejo municipal, acabó en las ciudades con el consejo abierto, o asamblea general de vecinos, y los cargos municipales pasaron a manos de la burguesía adinerada, conservándose únicamente el antiguo consejo popular, en los municipios rurales."<sup>58</sup>

Precisamente en 1521, cuando está sucediendo la Batalla de Villalar, es cuando se efectúa la conquista de México. Esto quiere decir, que el régimen municipal que se trasplantó de España a México, ya no fue el régimen municipal brillante de las comunas españolas, fue un nuevo tipo de municipio centralizado, iniciada ya su centralización por los reyes católicos.

e).- EL CAPULLI AZTECA.

La organización llamada "Calpulli", palabra que viene de las voces "calli, casa y pulli, agrupación, era la or

<sup>58</sup> Moisés Ochoa Campos. Idem. pág. 87.

ganización política, social y cultural, predominante en los pueblos aborígenes que habitaban el territorio nacional, principalmente el azteca, a la llegada de los españoles.

La sociedad azteca, era una sociedad compleja en la que se distingue una marcada división del trabajo, que incluía una especialización en las diferentes ramas, que a la vez, determinaba una estratificación social, es decir, una distribución desigual del poder político y económico de los distintos sectores de la sociedad.

Al fundarse la ciudad de Tenochtitlan, quedó dividida en cuatro grandes Calpullis: Cuepópan, Atzacualco, Moyotla y Zoquíapán, los que a su vez se dividieron en veinte, que fueron: "Tzapotla, Huehucalco, Tecpancaltitlán, Cihuateocaltitlán, Iopico, Teocaltitlán, Tlaxilpan, Tequicaltitlán, Atlampa, Tlacacomoco, Amanalco, Tepetitlán, Atizápan, Xiuhenco, Tequiquilpan, Mecaltitlán, Xoloco, Chichimecápan, Copolco y Texcatzonco."<sup>59</sup>

Los calpullis fueron entidades formadas en la explotación común de la tierra, por individuos que tenían un antepasado también común, del cual derivaban los lazos familiares o de parentesco (esto no era tan necesario y absoluto, pues el que quería podía mudarse a otro calpulli), y su jefe

<sup>59</sup> México a través de los siglos. Publicación dirigida por el D. Vicente Riva Palacio. Edit. Cumbre. México 1972. Tomo I. Novena Edición. pág. 578.

era a la vez su sacerdote.

Los miembros del calpulli, gozaban del usufructo de una parcela, la cual podía ser transmitida por herencia a sus sucesores, de esta manera, el clan, era propietario de la tierra, no el individuo. Funcionaban como una unidad territorial y administrativa, en las distintas esferas de la organización social, y era la unidad responsable del pago de impuestos en sus diversas formas: prestación de servicios, entrega de mercancía.

#### 1. REGIMEN DE PROPIEDAD.

Existen tres principales categorías, con relación a la propiedad de los antiguos mexicanos:

- 1.- Propiedades de la comunidad calpullallis, altepatlallis, etc. De carácter comunal.
- 2.- Propiedades de los nobles, pillis o pipiltin y tetcuhtzin, tales como las pillalli y las tecpillalli. Estas eran de carácter individual, se podían enajenar, pero sólo entre nobles y transmitir por herencia.
- 3.- Propiedades que pudiéramos llamar públicas, dedicadas al sostenimiento de los templos - teopantlalli -, gastos de la guerra -michimalli-, y a proveer de rentas para los gastos del gobierno -tlatocatlalli o tlatocamilli-, y por último las tecpantlalli, que se destinaban a los gastos del

palacio o casa del gobierno tecpan-, donde residían los poderes. Tales gastos consistían principalmente en la manutención de los funcionarios públicos (Las propiedades de esta tercera categoría eran de carácter colectivo).<sup>60</sup>

## II. GOBIERNO

Fundada la ciudad de Tenochtitlan, y habiéndose dividido a la población en cuatro grandes calpullis o barrios, se construyó el primer templo (teocalli), dedicado a su dios Huitzilopochtli, el cual según la leyenda había guiado a su sacerdote Tenoch hasta ese lugar. Fue lógico que conservaran a éste por jefe, y su forma de gobierno fuera una teocracia.

A la muerte de Tenoch, los mexicanos pensaron darse un rey y convertir su teocracia en monarquía; pero como no tenían una familia real que la hiciese hereditaria, a semejanza de los pueblos circunvecinos, establecieron la electiva. "Esta primera elección parece que fué enteramente popular, pues según las mismas palabras del código Ramírez, así los principales como los demás, determinaron de elegir por rey a un mancebo llamado Acamapichtli"<sup>61</sup> (Acamapichtli significa puñado de cañas, y en su jeroglífico, se representa empuñándolas en una

60 Miguel León Portilla. De Teotihuacan a los aztecas. Antología de fuentes de interpretaciones históricas. U.N.A.M., México 1977. Segunda reimpresión. pág. 418.

61 y 62 México a través de los siglos. D. Vicente Riva Palacio. Tomo I. cit. págs. 526.

mano).

Muerto Acamapichtli, fue electo Huitzilhuitl por tecuhtli (rey), confirmandose así la monarquía electiva en la ciudad de Tenochtitlan. "La (elección) del primer rey, había si do hecha en una junta popular; pero en la del segundo, si bien se reunió todo el pueblo, según Teozomoc, la elección la hicieron los más principales, viejos y sacerdotes de los cuatro barrios Moyotla, Tēopan, Atzacualco y Cuepōpan."<sup>62</sup>

El cargo de tecuhtli era vitalicio pero no hereditario; mas si el tecuhtli tenía un hijo que lo mereciese, se le nombraba, y era costumbre que solo a falta de descendientes se le otorgase a un extraño.

Como podemos observar, desde su fundación la nueva ciudad se organizó, porque la teocracia por su naturaleza, es afecta a la organización jerárquica. En cada barrio había un templo (teocalli), y debió ser natural que en tiempos de Tenoch, el sacerdote fuese su jefe. Además en cada Calpulli había cierto número de guerreros y personas principales, que constituyeran la nobleza [la clase noble estaba constituida por personas que tenían sangre tolteca].

62 México a través de los siglos. D. Vicente Riva Palacio Tomo I. Cit. pág. 529.

Dentro de la organización del Calpulli, la alianza de familias determinó una forma de gobierno, la del Consejo, formado por ancianos representantes de las familias individuales.

Los Calpullis tenían también su tecuhtli, que tenía la obligación de ver por la gente que estaba a su cargo, y de asistir a casa del rey para hablar por ellos, por eso se les dio el nombre de tlatoque, el que habla, y para distinguirlos más de los reyes o señores supremos, a sus casas se les llamó taccalli. Las obligaciones de los tecuhtli, de los Calpullis, eran muy similares a las de los paterfamilia del municipio romano.

Si el Calpulli, no tenía tecuhtli, elegía un Chinacalli (significa cerco o agrupación de casas), para su gobierno. La elección, solo consideraba a los vecinos del lugar, y el candidato tenía que escogerse entre los principales, es decir entre la clase noble. El cargo era vitalicio y sus funciones eran las de administrar las tierras del Calpulli, defenderlas y hablar por los habitantes ante los jueces y otras dignidades. No tenía autoridad con la clase sacerdotal, ni con la clase guerrera.

"La administración de justicia era independiente del calpulli. El jefe no tenía competencia para juzgar; solo representaba al miembro del calpulli ante el tribunal. Los jueces



eran nombrados por el gobernante, y procedían del calmécac, es decir, pertenecían a la nobleza. Tenían bajo sus órdenes una especie de empleados de policía facultados para llevar al cabo las detenciones."<sup>63</sup> (El paterfamilia del municipio romano, tenía sobre sus miembros un inmenso poder incluso, sobre la vida).

Los calpizques, tenían las funciones municipales, pues eran los que se encargaban de la recaudación del tributo, de abrir caminos y limpiar las calles. Entre los funcionarios que el concejo del calpulli, designaba, por elección, encontramos:

"Los tequitlatos, encargados concretamente, de dirigir el trabajo comunal.

Los calpizques, recaudadores de tributo.

Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo.

Los tlayacanques, cuadrilleros.

Al mismo tiempo había otros funcionarios de menor jerarquía:

Los tlacuilos, escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos, la propie-

63 Miguel León Portilla. De Teotihuacan a los aztecas. Cit. pág. 357.

dad de la tierra, etc.

Los topiles, que ejercían oficios de gendarmería.<sup>64</sup>

Los funcionarios del calpulli, duraban en su cargo toda la vida, pero podían ser depuestos por el consejo, si daban motivo para ello. El carácter electivo de sus designaciones, solo consideraba a los cabeza de familia, a excepción de los topiles, que eran escogidos entre los jefes de familia.

### III. PAGO DE IMPUESTOS.

"El tributo se dividía en entrega de objetos determinados y en servicios personales. Toda la gente distinguida, los sacerdotes y los guerreros de cierta categoría, estaban exceptuados del servicio personal, que consistía en labrar la tierra de los señores, cortarles madera, ser criados de sus casas y hacer otros oficios análogos. El servicio personal, solo existía dentro del mismo territorio. Los tecuhtli (gobernador) de los pueblos y los chinacalli de los barrios, disponían el número necesario de hombres para hacerlo. Por lo que toca a la labranza, la hacían de los campos propios del rey, que formaban su patrimonio y de que podía disponer libremente; la hacían también de las tierras pertenecientes a la corona, llamadas

64 Moisés Ochoa Camoos. La Reforma Municipal. cit. pág. 34 y 35.

Tlatocamilli, cuyo producto estaba asignado al señor supremo, sin que tuviese derecho de enagenarlas, porque eran bienes unidos al cargo; y finalmente, de las de los calpullis destinadas al tributo de cada barrio."<sup>65</sup>

#### IV. EL GRAN CONSEJO O TLATOCAN.

El gobierno de Tenochtitlan, residía en el señor supremo o Colhuatecuhtli, que gobernaba con el Tlatocan o Consejo.

La institución del Tlatocan, fue durante el reinado de Itzcóatl, y con él tomó forma definitiva el gobierno de Tenochtitlan. Como antecedentes, podemos citar primero las juntas populares, que después se truecan por asambleas principales, y por fin se circunscribe el poder a una sola reunión del Consejo. "No tuvo éste, un origen popular ni en su fundación ni en el nombramiento de sus miembros. Fundólo Itzcóatl por propia autoridad, y señaló a las personas que debían componerlo, escogiéndolos en la familia real."<sup>66</sup>

El cargo de consejero era vitalicio. Cuando alguno de sus miembros moría, el mismo Consejo compuesto de miembros de la familia real, lo sustituía con otro pariente, se escogía al hijo del difunto, lo que lo convertía en hereditario. Es

65 y 66 México a través de los siglos. D. Vicente Riva Palacio cit. págs. 651 y 639.

así como el gobierno estaba a cargo de un grupo de familias dinásticas.

El Tlatocan o Consejo, estaba integrado por doce miembros (hay discrepancia en cuanto al número, pero se cree, que eran doce), y se llamaban Tlatoani, los cuales estaban divididos en cuatro cámaras de cuatro miembros cada una, y eran; los jefes de los cuatro grandes culpulis, los grandes jefes guerreros, los grandes ejecutores o ministros y los cuatro grandes jefes. El poder se dividía por igual entre la clase guerrera y la sacerdotal.

#### V. LA EDUCACION.

Entre los aztecas, fue muy importante la educación, y existieron dos grandes centros donde ésta se impartía, que son: el Calmecac y el Telpuchcalli.

El Calmecac, estaba consagrado a Quetzalcóatl, era uno solo y se encontraba en el templo mayor, su disciplina era muy rigurosa, y en él los educandos se sujetaban a la jurisdicción del sacerdocio, que podía condenarlos aún a muerte, si faltaban a sus reglamentos. En él, se enseñaban ciencias, a hablar bien y a los usos de la clase a la que pertenecían, aunque su objeto principal era formar ministros de sus dioses, la instrucción militar se impartía, por la relación íntima que había

entre el sacerdocio y el poder guerrero.

En el Calmecac, se educaban los hijos de los principales, y de él salían para ocupar los grandes cargos, incluso los del ejército, donde ocupaban los primeros puestos como en el caso de los yeoyizque, que uno de los requisitos era haber sido mancebo del Calmecac.

Los sacerdotes eran los que impartían las distintas materias, y la educación resumía el espíritu del pueblo mexicano: "pro aris et focis certare, pelear por su dios y por su patria."

Esta educación preparaba a la guerra y al sacerdocio: hacer hombre sufridos y acostumbrados a todas las molestias y a todos los dolores; habituarlos a un trabajo rudo y continuo, y a padecer todo sufrimiento, y derramar su sangre constantemente por sus dioses; instruirlos en cuanto había alcanzado aquella civilización, y como final destino hacerlos guerreros de la patria.

Esta educación fue parte muy principal de la política del sacerdocio mexicano.<sup>67</sup> Los educandos que no quedaban sacerdotes, salían a los veinte años para casarse, y a ocupar altos puestos, de esa manera, éstos permanecían indirectamente

67 México a través de los siglos. D. Vicente Riva Palacio. cit.- pág. 581.

en poder del sacerdocio.

Las mujeres no estaban excluidas de la educación, recibían también una educación sacerdotal, y adquirían las galas de su sexo aprendiendo a cantar y a danzar.

El Telpuchcalli, estaba abierto a todos los hijos de los yaoyizque, y tenía por objeto la instrucción militar, aun que también se hacían ejercicios religiosos. Existía un Telpuchcalli en cada uno de los cuatro grandes Calpullis.

"Generalmente la edad para el matrimonio, era en la mujer, de los quince a los diez y ocho años, y en los mancebos de los veinte a los veintidos. Creían tan necesaria la conservación y aumento de su raza, que si los mancebos a cierta edad no daban paso a casarse, los obligaban; y si aún así se resistían, les quedaba prohibido el tocar a mujer alguna, bajo la pena de infamia."<sup>68</sup>

"Tan grande era la importancia que tenía la religión para el pueblo azteca, que podemos decir sin exageración, que su existencia giraba totalmente alrededor de la religión."<sup>69</sup> La religión controlaba todos los actos del individuo, desde su

68 México a través de los siglos. D. Vicente Riva Palacio. cit. pág. 584.

69 Miguel León Portilla. De Teotihuacan a los aztecas. cit. pág. 563.

nacimiento hasta su muerte, intervenía en la política, el comercio, y no había un solo acto de la vida pública o privada, que no estuviera revestido de un sentimiento religioso.

El "Calpulli" azteca se caracterizó principalmente por su autosuficiencia económica y su autonomía política, y formaba parte de un todo, que era la tribu que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, que lo estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autárquica.

Para concluir diremos, que los elementos, que configuran al municipio azteca o calpulli, son:

a).- Fundado en la explotación común de la tierra (de carácter agrario).

b).- Un gobierno propio, el consejo.

c).- Lazos del parentesco, común a sus miembros.

d).- Asentado en un territorio determinado.

e).- Una religión propia.

f).- Un idioma común a todos sus miembros.

f).- EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

La historia del municipio en México, se inicia el 22 de abril de 1519,<sup>70</sup> fecha en que Hernán Cortés instituye el

70 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. cit. pág. 95.

primer municipio en una población que denomina la Villa Rica de la Vera Cruz, por haber desembarcado en tierras mexicanas un viernes Santo de la Cruz.

Cortés designó como alcaldes ordinarios de esa población, a los señores Alfonso Hernández Portacarrero y Francisco Montejo, "regidores a Alonso de Avila, a los dos Alvarados (Pedro y Hernando) y a Sandoval (Hernando de), alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestre de campo a Olid (Cristóbal de), alférez real a Hula no Corral, procurador a Alvarez Chico, tesorero a Gonzalo Mejía, contador a Alonso de Avila, alguaciles del real a Ochoa y Romero (Alonso), y escribano a Diego Godoy."<sup>71</sup> Fue la primera población europea, en lo que más tarde se llamaría "Nueva España", siendo además el primer municipio en la América Continental. La carta constitutiva de la instalación de este primer municipio, está fechada el 10 de julio de 1519.

El primer Ayuntamiento metropolitano, fue el de Coyoacán, no se sabe la fecha exacta de su fundación, por haberse perdido los libros de cabildo, que sólo se conservan a partir del 8 de marzo de 1524, en que ya fungía el Ayuntamiento integrado por, "Francisco de las Casas, Alcalde Mayor, el Bachiller Ortega, Alcalde ordinario y Bernardino de Tapia y Gonzalo

<sup>71</sup> México a través de los siglos. D. Vicente Riva P. pág. 836.



así como el gobierno estaba a cargo de un grupo de familias dinásticas.

El Tlatocan o Consejo, estaba integrado por doce miembros (hay discrepancia en cuanto al número, pero se cree, que eran doce), y se llamaban Tlatoani, los cuales estaban divididos en cuatro cámaras de cuatro miembros cada una, y eran: los jefes de los cuatro grandes culpullis, los grandes jefes guerreros, los grandes ejecutores o ministros y los cuatro grandes jefes. El poder se dividía por igual entre la clase guerrera y la sacerdotal.

#### V. LA EDUCACION.

Entre los aztecas, fue muy importante la educación, y existieron dos grandes centros donde ésta se impartía, que son: el Calmecac y el Telpuchcalli.

El Calmecac, estaba consagrado a Quetzalcóatl, era uno solo y se encontraba en el templo mayor, su disciplina era muy rigurosa, y en él los educandos se sujetaban a la jurisdicción del sacerdocio, que podía condenarlos aún a muerte, si faltaban a sus reglamentos. En él, se enseñaban ciencias, a hablar bien y a los usos de la clase a la que pertenecían, aunque su objeto principal era formar ministros de sus dioses, la instrucción militar se impartía, por la relación íntima que había

entre el sacerdocio y el poder guerrero.

En el Calmecac, se educaban los hijos de los principales, y de él salían para ocupar los grandes cargos, incluso los del ejército, donde ocupaban los primeros puestos como en el caso de los yeoyizque, que uno de los requisitos era haber sido mancebo del Calmecac.

Los sacerdotes eran los que impartían las distintas materias, y la educación resumía el espíritu del pueblo mexicano: "pro aris et focis certare, pelear por su dios y por su patria."

Esta educación preparaba a la guerra y al sacerdocio: hacer hombre sufridos y acostumbrados a todas las molestias y a todos los dolores; habituarlos a un trabajo rudo y continuo, y a padecer todo sufrimiento, y derramar su sangre constantemente por sus dioses; instruirlos en cuanto había alcanzado aquella civilización, y como final destino hacerlos guerreros de la patria.

Esta educación fue parte muy principal de la política del sacerdocio mexicano.<sup>67</sup> Los educandos que no quedaban sacerdotes, salían a los veinte años para casarse, y a ocupar altos puestos, de esa manera, éstos permanecían indirectamente

67 México a través de los siglos. D. Vicente Riva Palacio. cit.- pág. 581.

de Ocampo y Rodrigo de Paz y Juan Hinojosa y Alonso Jaramillo, regidores,"<sup>72</sup> y así sucesivamente fue difundiendo esta forma de organización en el territorio nacional.

"En la etapa de organización, tenemos como legislación aplicable las "Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias" de Felipe II, en que se disponía la estructura municipal, asimismo eran señaladas las facultades de los Adelantados o gobernadores, y la determinación de las reglas a observar en el trazo y disposición ornamental urbana de las nuevas poblaciones."<sup>73</sup> Dichas ordenanzas, constituyen la fuente para el estudio de la primera etapa de nuestra historia municipal.

La Villa Rica de la Vera Cruz, al igual que la mayoría de los municipios fundados en tierras mexicanas por los conquistadores españoles, respondería a necesidades de carácter militar y político, que tendían a fortalecer posiciones estratégicas de los conquistadores, para asegurar la expansión de sus dominios.

La formación del municipio mexicano, en los tiempos de la Conquista, y más tarde en todo el lapso de la Colonia,

72 Moisés Ochoa Campos. *La Reforma Municipal*. cit. pág. 99.

73 Teresita Rendón Huerta B. *Derecho Municipal*. cit. pág. 94.

se desarrolla de una manera inversa a la normal evolución del municipio, en efecto, ya sabemos que el orden del municipio en el mundo, brota de los lazos de vecindad de una determinada colectividad.

La formación del municipio mexicano, se apunta como un dato histórico, ya que se trata esencialmente de una conquista y no de otra cosa.

g).- EVOLUCION DEL MUNICIPIO MEXICANO HASTA SU INCORPORACION EN LA CONSTITUCION DE 1917 COMO FIGURA JURIDICA.

La conquista española propició para efectos de organización de la vida local, la introducción del municipio como fórmula de dominio y colonización. Los primeros ordenamientos tendientes a organizar la estructura y el funcionamiento del municipio en México, son los actos fechados en 1519 y levantados por el escribano real Diego Godoy, y las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525.<sup>74</sup>

En el tiempo de la Colonia, estaban perfectamente caracterizados tanto los municipios indígenas, como los municipios españoles; el barrio azteca quedaba situado fuera de la traza que era un recinto amurallado en cuyo seno se levantó la ciudad española, es decir, que los españoles no compartieron con los pueblos conquistados el derecho de vecindad, sino que

74 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. cit. pág. 109.

éstos fueron obligados a vivir a las afueras de la ciudad, conservando sus características de organización, por lo que se puede decir, que en esta época existieron dos tipos de municipios, el español y el indígena.

" El régimen municipal indígena, en lo que no contrariara los fundamentos ideológicos del derecho español que se trasplantó a la Nueva España, fue generalmente respetado durante la Colonia. Así, Carlos V, mediante cédula de 6 de agosto de 1555, dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de indios, fuera respetado por el sistema jurídico-político con que se organizaran las tierras descubiertas y descubribles."<sup>75</sup>

Durante el siglo XVI y XVII, se registró un marcado declive del poder municipal desde sus orígenes, el municipio se vió seriamente afectado por las excesivas medidas de carácter centralizador, que redujeron a un papel mínimo la expresión democrática de los municipios.

El gobierno colonial, que resultaba ajeno al sentir de la población, cambió de forma hacia finales del siglo XVIII, más no varió de fondo. Surgió entonces un nuevo tipo de

75 Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa. México 1982. Cuarta Edición. pág. 856.

centralismo basado en el modelo de administración francés.

"El régimen de Intendencias, inició la nueva etapa en la organización municipal, dentro de lo que pudiéramos llamar el "ciclo francés". Las ordenanzas de intendentes de Carlos III, en 1786, puestas en práctica en Nueva España por la reforma consumada por el conde Gálvez, acentuaron la política de centralización, al dejar a los propios intendentes el control de los principales ramos y al restar a su vez facultades a los Ayuntamientos que, sobre todo en materia hacendaria, quedaron sujetos a la autoridad de los intendentes."<sup>76</sup> De esta manera, la autoridad monárquica absolutista de España, se reproducía en la Nueva España.

Aunque en los primeros tiempos de la Colonia, se implantó un régimen municipal semejante al de las comunas medievales de los reinos españoles, y se reconoció una muy limitada autonomía a las poblaciones indígenas, el absorbente poder del monarca, eliminó tales "sistemas democráticos", para substituirlos con instituciones cuya creación, competencia y funcionarios, estaban sujetos a la voluntad del monarca.<sup>77</sup>

Los sucesos políticos y militares, que se suscitaron en la península a principios del siglo XIX, que obligaron a Carlos IV, quien ascendió al trono al estallar la revolución

76 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. cit. pág. 192.

77 Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. cit. pág. 71.

francesa, a abdicar en favor de su hijo Fernando VII, y a éste en favor del usurpador José Bonaparte, tuvieron gran repercusión en la Nueva España, donde ya se vislumbraban grupos de criollos que pugnaban la independencia.

"No obstante su decadencia política, el municipio neoespañol, tuvo un gesto decoroso para reivindicar su antiguo prestigio y dignidad, al plantear al ayuntamiento de la ciudad de México en julio de 1808, la radicación popular de la soberanía como consecuencia de la invasión napoleónica a la península y la usurpación del trono por el impostor francés. Recuérdese, en efecto, que el regidor y el síndico del cabildo de la capital de la Nueva España, don Juan Francisco de Azcárate y don Francisco Primo de Verdad, respectivamente, postularon en un histórico documento ante el virrey Iturrigaray, la tesis de que, por haber abdicado el monarca español en favor de José Bonaparte, en el pueblo de la Nueva España había recaído la soberanía como capacidad de autogobierno; y aunque sin dichos cargos los citados precursores de nuestra emancipación política hubiesen sustentado la misma idea, su investidura les brindó la oportunidad no solo para exponerla sino para exigir su acatamiento, actitud que involucra un elocuente hecho reminiscente de la dignidad de las antiguas comunas españolas, que con viva conciencia de su autonomía, muchas veces impusieron a los reyes el respeto de las libertades acordadas en los fueros municipales."<sup>78</sup>

78 Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. cit. pág. 860 y 861.

## I. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

La Constitución de Cadíz de 1812, suprimió las desigualdades existentes, entre los habitantes de la Nueva España, al reputar como españoles a los pobladores de los pueblos conquistados. Fue la primera Constitución Centralista de España, y aún cuando su vigencia fue efímera (30 de septiembre de 1812 al 17 de agosto de 1814), tuvo una gran influencia en la ideología de nuestros libertadores.

"Es la Constitución de 1812 la que contempla el desempeño de los concejiles como obligación ciudadana, y que de termina a la vez los asuntos que habrá de constituir la tarea fundamental del Ayuntamiento.

Así pues, los órganos de gobierno municipal estaban encargados, según lo determina el Artículo 321, de la policía de salubridad, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, la beneficencia municipal, la atención de las calzadas, puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimento y todas aquellas obras públicas de necesidad, utilidad y ornato dentro de su jurisdicción, lo que, comparativamente con las reformas actuales, representa el indicio histórico, de lo que hoy se establece como obligación de la institución municipal, en lo referente a la administración y prestación de los



servicios públicos municipales."79

Por lo menos una docena de documentos constitucionales, han regido los destinos de la Nación en las diversas etapas de su desarrollo político. Algunos se han referido al municipio ampliamente, otros, de una manera tangencial y otros, de ninguna manera.

## II. LA SUPREMA JUNTA NACIONAL AMERICANA.

En 1811, López Rayón, al instalar en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, generó un documento denominado "Elementos Constitucionales", en el cual en sus artículos 20 y 23, hace mención a los ayuntamientos como los órganos de gobierno municipal.

## III. CONGRESO DE APANTZINGAN.

El 22 de octubre de 1814, convoca Morelos a un Congreso en Apantzingán y elabora el documento constitucionalista más importante de la época, "El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", conocido también como la Constitución de Apantzingán. Este documento no tuvo vigencia, ni tampoco regula el municipio, sino que, "conservó el estado de co

79 Rosa Elena Selvas Castellanos. Revista Cuadernos Municipales. Gobierno del Estado de Chiapas, Centro Estatal de Estudios Municipales. Año. 1, núm. 1. enero-febrero 1988. págs. 38 y 39.

sas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su 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 vigor, a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogen."<sup>80</sup>

#### IV. TEXTOS CONSTITUCIONALES INMEDIATOS A LA INDEPENDENCIA.

Posteriormente, los textos constitucionales inmediatos a la Independencia, como son el contenido del Plan de Iguala, y la Constitución Federal de 1824, carecen de referencias sobre el municipio, no así el documento constitucional llamado "Las Siete Leyes Constitucionales de 1936", "La sexta ley se refería al Territorio de la República, al gobierno interior de sus pueblos y regulaba la institución del municipio".<sup>81</sup> sus artículos 22, 23, 25 y 26 se dedican a la normatividad municipal.

Las Leyes de Reforma de Juárez, y la Constitución de 57, no dedican ni un solo artículo a los municipios.

<sup>80</sup> Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. cit. pág. 229.

<sup>81</sup> Enrique Pérez de León E. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Edic. particular. México 1982. 5ta. Edición. pág. 14.

De esta manera, los Documentos Constitucionales del Federalismo del Siglo XIX, pasan a la historia de nuestro país sin haberse ocupado de manera importante de la institución municipal, sin embargo, la ausencia de regulación municipal, no implicó la existencia de los municipios.

La corriente federalista se vió fortalecida, entre otros factores, por la influencia de los ideólogos estadounidenses y franceses. La Constitución de 1824 es el primer texto constitucional de la ya entonces República Mexicana, y adopta una forma de poder de gobierno que respeta la soberanía de los Estados, y fija entonces las bases de nuestra actual división política y territorial.

#### V. ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL.

"El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856, vuelve hacer alusión al municipio, pero sin señalar las bases de su estructura, ya que dejó a la voluntad de los gobernadores de los Estados la implantación, integración y organización de las municipalidades y la fijación de la competencia de sus autoridades (Art. 117, fracciones I, XIII, XIV y XXV)."<sup>82</sup>

Estas disposiciones gubernativas, las emitió el gobierno provisional de Ignacio Comonfort.

82 Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. cit. pág.862

## VI. CONSTITUCION DE 1857

La Constitución de 1857, precisó la organización del país en forma de República democrática y federal, pero tampoco se ocupó del municipio, facultando a los Estados para que organizaran su régimen interior (Arts. 40 y 41).

## VII. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO

Durante el imperio de Maximiliano, se conservaron las prefecturas, a las que se les agregó el nombre de imperiales. Así el Estatuto Provisional del Imperio, de 10 de abril de 1865, dividió al país (no todo), en departamentos, distritos, y cada distrito en municipalidades. Los departamentos eran administrados por los prefectos imperiales, los distritos por subprefectos, y en las municipalidades funcionaban los ayuntamientos, donde a excepción de los alcaldes, los regidores eran electos popularmente, pero quedaban bajo el control de los prefectos.

Los subprefectos invadían prácticamente el radio de acción de los cuerpos edilicios, ya que, tenían a su cargo, la supervigilancia de la administración municipal, la enseñanza primaria, y el control de la policía en general, y los medios de comunicación.

"El Alcalde de la capital era nombrado y removido por el Emperador, y los demás por los prefectos imperiales

de cada departamento.

Entre las funciones encomendadas a los alcaldes, mencionaremos la de presidir los ayuntamientos; la de publicar y ejecutar las leyes y reglamentos; la de desempeñar sus propias funciones edilicias, y la de representar judicial y extrajudicialmente a su municipalidad."<sup>83</sup>

"En estas circunstancias, los ayuntamientos, a pesar de ser de elección popular, solo disfrutaban de facultades deliberativas, incluyendo la formulación de proyectos de arbitrio y ordenanzas."<sup>84</sup>

#### VIII. DURANTE EL PORFIRIATO.

En 1876 Porfirio Díaz llegó al poder a la cabeza de una insurrección cuyo lema era "Sufragio efectivo, no reelección". Fue relegado ocho veces y gobernó al país durante treinta y cuatro años. Su actividad estuvo primordialmente inclinada a asegurarse el poder, durante su mandato trató de fortalecer la inversión extranjera, proporcionando a los inversionistas grandes dividendos.

Los Estados de la República eran gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos, que no eran sino in-

83 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. cit. pág. 263.

84 Moisés Ochoa Campos. Idem. pág. 254.

condicionales del general Porfirio Díaz, y tenían como misión sofocar por cualquier medio, todo intento de democratización.

Bajo el porfiriato, el régimen de las Jefaturas Políticas, ahogó por completo la vida municipal, afirma Ochoa Campos, y señala las siguientes características que tuvieron éstas:

a).- Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos.

b).- Estaban sujetas a la voluntad de los Gobernadores.

c).- Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.

d).- Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras del distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción.

Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal.<sup>85</sup>

Como es lógico suponer, la marginación política que caracteriza a los municipios durante el Porfiriato, generó la demanda revolucionaria para el reestablecimiento del Municipi-

85 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. pág. 273 y 274.

pio Libre, encontrándose con frecuencia en los planes y programas de los precursores de la Revolución Mexicana de 1910.

Así el Partido Liberal Mexicano, fundado por los hermanos Flores Magón, lanzó en 1906 un programa en el que propugnó la supresión "de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante", así como la multiplicación y el robustecimiento de los municipios. A su vez, el Partido Democrático,<sup>86</sup> que se organizó el 22 de enero de 1909, hizo "un llamamiento a todos los ciudadanos para sacudir su apatía y cumplir sus deberes cívicos, a efecto de cambiar la política personalista del general Díaz por el imperio de la ley y de la Constitución tanto tiempo relegada al olvido", dice don Jesús Romero Flores, agregando que "iba luego por los fueros de la libertad municipal, considerando al municipio libre como la celdilla que resume en su vida entera del organismo, quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos."<sup>87</sup>

El movimiento revolucionario indicó, que para su triunfo era necesario reincidir en la estrategia centralista. El resultado principal fue la consolidación del Gobierno Revolucionario.

86 En este partido figuraron Benito Juárez Maza, Manuel Calero, José Peón del Valle, Jesús Urueta y otros.

87 Jesús Romero Flores. Del Porfiriato a la Revolución Constitucionalista. cit. por Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. pág. 863.

Al subir al poder Carranza, terminada la Revolución, decreta en diciembre de 1914 la reforma del artículo 109, de la Constitución del 57, dando vital importancia al principio revolucionario del Municipio Libre.

El decreto expedido en Veracruz dice textualmente:

"Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 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 Ayuntamiento de elección popular, 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."<sup>88</sup>

El 14 de febrero de 1916, en Chiapas, el Gobernador militar Blas Corral, publica la primera "Ley del Municipio Libre", la cual adecuada a la realidad de ese tiempo, constitu-

<sup>88</sup> Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. pág. 319.



ye el antecedente inmediato del Artículo 115 Constitucional formulado por los Constituyentes.

"Con la publicación de dicha ley, todos los actos, decisiones y eventos relacionados con la estructuración orgánica del Ayuntamiento, quedan amparados jurídicamente y toman un carácter verdaderamente legal pues en lo fundamental la ley contiene todas las materias que atañen a las atribuciones directas y obligaciones del Ayuntamiento y del Municipio."<sup>89</sup>

#### IX. CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916.

El Congreso Constituyente, de 1916, refuerza este principio, que queda plasmado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, firmado en la ciudad de Querétaro el 31 de enero de 1917, que de manera textual dice:

#### Título Quinto

#### De los Estados de la Federación.

Artículo 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, el municipio libre, administrado cada

<sup>89</sup> J. Antonio Cruz Coutiño. Revista Cuadernos Municipales. Gobierno del Estado de Chiapas. cit. págs. 11 y 13.

uno por Ayuntamiento de elección directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado."<sup>90</sup>

Es decir, que se incluye en la Constitución para que cumpla con sus atribuciones administrativas y cuasilegislativas, dentro del concepto de libertad.

Es claro que la libertad no se alcanza si no es explícita, es decir, no existe libertad sin ley, ésta posibilita el goce de la libertad, ya que al prohibir o castigar la conducta antisocial, se aumenta el espacio de actuación libre. Cuando la ley no existe, se da lugar al libertinaje, al abuso, a la anarquía.

En el caso del municipio, hacía falta precisar esta gama de libertades, hacer un esfuerzo legislativo que permitiera se marcar una línea de congruencia, y garantizar la libertad en el nivel mínimo de gobierno.

La institución política del municipio, está plena mente reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgándosele además, una importancia constitucional de extraordinaria fuerza, ya que, en nuestra carta política, el municipio constituye la base de nuestra división territorial, y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

Juan Ugarte Cortés, nos dice que: "La mayor o menor autonomía que se le reconozca, no debe medirse en función de la posición que guarda respecto del Estado y del Gobierno Federal, sino en función de que efectivamente pueda cumplir y satisfacer esas necesidades fundamentales o fines totales."<sup>91</sup>

A lo largo de nuestra exposición, hemos podido observar, que el municipio libre tiene dos aspectos fundamentales, el sociológico como unidad social o asociación natural, y el local de vecindad o político local, como miembro de un Estado. La conformación original de este tipo de municipio en el mundo occidental, nace precisamente como asociación domiciliaria y, esa es la naturaleza del municipio en sus orígenes.

La herencia grecolatina, injertada por los españoles durante la Conquista, en nuestras comunidades indígenas, aporta al municipio características importantes que persisten hasta nuestros días, como son: el principio de soberanía popular, el interés público, la organización fiscal, el gobierno edilicio, la responsabilidad de los funcionarios públicos, y la diferenciación de funciones entre el Estado y el municipio.

En México, se dió el municipio primero en su aspecto político local, y después se crearon los vínculos de vecin

91 Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa. México 1985. Primera Edición. pág. 148.

dad. Estos municipios tuvieron una concepción centralizadora, pues se establecieron en plazas, las cuales constituían el punto principal de su urbanización.

La Constitución de Cádiz de 1812, tuvo una gran repercusión, en la Nueva España, originando más tarde dos corrientes, en el campo del pensamiento político; la conservadora, que trató de suprimir la naturaleza electiva de los Ayuntamientos, y la liberal, que luchaba por que los Ayuntamientos fueran de elección popular, y gozaran de autonomía.

Estas dos corrientes, dieron origen a los diversos documentos constitucionales, que rigieron la vida de nuestra joven nación independiente, e influyeron en el tratamiento legislativo, que los Constituyentes de 1917, dieron al municipio, apuntándose como una conquista revolucionaria, la abolición de las jefaturas políticas, y la instauración del "municipio libre".

CAPITULO TERCERO  
MARCO JURIDICO GENERAL DEL MUNICIPIO

a).- FEDERAL.

El conjunto de normas que regula la actividad pública y la administración municipal, tienen su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 133, establece la jerarquía de nuestras leyes. Esta estructura se puede expresar gráficamente de la siguiente manera:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Constitución Estatal.

Leyes Federales.

Leyes Estatales.

Leyes Municipales.- Reglamentos, oficios, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general. Bandos de Policía y Buen Gobierno Municipal (medio de información municipal, en el que se dan a conocer todas las disposiciones administrativas).

Los artículos de nuestra Carta Magna, que en forma expresa otorgan facultades al municipio son:

"Artículo 30. Se refiere a la educación que imparta el Estado, en la que participan los municipios, y señala como obligatoria la educación primaria, y como gratuita toda educación impartida por el Estado.

Artículo 21. Señala los términos mediante los cuales la autoridad administrativa, puede imponer sanciones por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía.

Artículo 31. Relativo a las obligaciones de los mexicanos, de recibir instrucción cívica y militar, así como de contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 36. Establece como obligación de los mexicanos, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que posea, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como inscribirse en los padrones electorales (Facc. I), y desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado (fracc.V).

Artículo 115. Señala como base de la división territorial y de la administración política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio libre, el cual será administrado por un ayuntamiento de elección popular, sin que existan autoridades intermedias entre estos y los gobernadores de los Estados, así

como la no reelección de las autoridades municipales para el pe  
riodo inmediato, y la suspensión de ayuntamientos por acuerdo  
de las dos terceras partes de la legislatura local, la cual tam  
bién, podrá revocar el mando de alguno de los miembros del ayun  
tamiento, el cual será sustituido por su suplente, cuando diese  
motivo grave para ello, según prevenga la ley local (Fracc. I).

Reconoce la personalidad jurídica del Municipio,  
el cual tendrá el manejo de su hacienda, y las facultades para  
expedir sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, cir  
culares y las disposiciones administrativas necesarias dentro  
de su jurisdicción (Fracc. II). Se señalan los servicios públi  
cos, a cargo de los municipios, con el concurso del Estado cuan  
do fuera necesario (Fracc. III). En su fracción IV, se refiere  
a la libre administración de la hacienda municipal, y todo lo  
relacionado con esta función como son: las contribuciones, la  
celebración de convenios con el Estado, los ingresos derivados  
de los servicios públicos, las participaciones federales, etc.

Se faculta a los municipios para formular, apro  
bar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano  
municipal (Fracc. V), e introduce el principio de representa  
ción proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos  
los municipios (Fracc. VIII), o sea que integra de manera funda  
mental, la base jurídica de la vida municipal en nuestro país.

Artículo 117, Regula la forma como puede el muni

cipio contraer obligaciones (Fracc. VIII).

Artículo 123. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se rigen por las leyes que expiden las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 128, dice textualmente: Todo funcionario Público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Artículo 130. Manifiesta que el municipio debe actuar, como auxiliar de la Federación en materia de culto religioso.<sup>92</sup>

Ahora bien, las leyes federales que tienen ingerencia en el municipio, son:

1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Establece las bases de la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, señalando en su artículo 22, que el Presidente de la República, podrá

<sup>92</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fernández editores. México 1987. Primera Edición.



celebrar convenios de coordinación de acciones con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las entidades federativas.

Así el Poder Ejecutivo de la Unión para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, cuenta con diversas dependencias, señaladas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y son:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paralela.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Secretaría de Educación Pública.

- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Pesca.
- Departamento del Distrito Federal.

Cada una de estas dependencias, tienen limitadas sus funciones en la misma ley, relacionándose en ocasiones con el municipio, en los asuntos de su competencia, dentro del marco jurídico de nuestro sistema político.<sup>93</sup>

## 2.- Ley General de Deuda Pública.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, se encarga de la aplicación de esta ley, con base en su artículo 31.

La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas del financiamiento y a cargo de las siguientes entidades:

- I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II.- El Departamento del Distrito Federal.
- III.- Los organismos descentralizados.

<sup>93</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Porrúa, México 1985. 14a. Edición.

IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.

V.- Las instituciones que prestren servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianza, y

V.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V (Art. 1).

Esta ley faculta a la SHCP, para autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamiento, fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso, y vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos, sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan (Art. 4).

La Ley General de Deuda Pública, se relaciona con los municipios, cuando éstos participan con las dependencias del gobierno federal, en la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público, siempre y cuando se requiera financiamiento del sector

Público." 94

### 3.- Ley de Información Estadística y Geográfica.

Las disposiciones de esta ley rigen la información estadística y geográfica del país, y fija las bases para la participación y colaboración que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y a las autoridades municipales.

La información estadística, comprende el conjunto de resultados cuantitativos que se obtiene de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de datos primarios obtenidos de los particulares, empresas e instituciones sobre hechos que son relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales (Art. 3).

La información geográfica, es el conjunto de datos simbólicos y representaciones, organizados para conocer y estudiar las condiciones ambientales y físicas del territorio nacional, la integración de éste en infraestructura, los recursos naturales y la zona económica exclusiva (Art. 3 Fracc. II).

La aplicación de ésta ley, compete a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y a la misma estable-

94 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976.

cer un Registro Nacional de Información Geográfica en donde se asienten:

- I.- Los nombres geográficos y topónimos del país.
- II.- La división territorial del país.
- III.- Los catastros de las municipalidades y los que levanten las entidades federativas (Art. 11).

Cuando la Secretaría lo solicite, colaborarán con la misma, los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, conforme a los convenios relativos, para captar, producir, procesar y divulgar información estadística y geográfica (Art.32).

Para los fines de esta ley, son usuarios de los sistemas nacionales, las dependencias y entidades de la administración pública federal, los gobiernos de las entidades federativas, las autoridades municipales, entre otros (Art. 35), y se rán considerados informantes de los sistemas nacionales, los funcionarios y empleados de la Federación, así como los gobiernos de los estados y de los municipios, en los términos que se convengan con el Ejecutivo Federal (Art. 36 Fracc. III).<sup>95</sup>

4.- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísti cos e Históricas.

95 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980.

Señala de utilidad pública, la investigación, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.

Nos dice que la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL), y los demás institutos culturales del país en coordinación con las autoridades estatales, municipales y los particulares, realizarán campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos (Art.2).

Su aplicación corresponde a: el Presidente de la República; el Secretario de Educación Pública; el Secretario del Patrimonio Nacional; el Instituto Nacional de Antropología e Historia; el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; y las demás autoridades y dependencias federales en los casos de su competencia (Art. 3).

Las autoridades de los estados y municipios, podrán colaborar con el INBAL, para la conservación y exhibición de los monumentos artísticos (Art. 10), y cuando decidan restaurar y conservar los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre, previo permiso y bajo dirección del INAH, asimismo, cuando resuelva construir y acondicionar edificios para que el

INAH exhiba los monumentos arqueológicos e históricos de esa región (Art. 7).

La autoridad municipal, podrá actuar en casos urgentes en auxilio del INAH, para ordenar la suspensión provisional de las obras de restauración y conservación en bienes inmuebles declarados monumentos, que se ejecuten sin autorización o permiso correspondiente, o que violen los otorgados (Art.12). Esto es aplicable a los propietarios de bienes inmuebles colindantes a un monumento, que pretendan realizar obras de excavación, cimentación, demolición o construcción, que puedan afectar las características de los monumentos históricos o artísticos.

Con esta ley se crea el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, dependiente del INAH, y el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas, dependiente del INBAL, y son los encargados de realizar el registro de los monumentos pertenecientes a la federación, estados y municipios (Arts. 21 y 22).

En su artículo 35, establece que: "Son monumentos históricos los bienes vinculados con la historia de la Nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la ley."

Ahora bien, por determinación de esta ley, encontramos que entre los monumentos históricos están: los documen-

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

tos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la federación, de los estados o de los municipios y de las casas curiales (Art. 36).<sup>96</sup>

5.- Ley de Obras Públicas.

Tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública (Art. 1).

Se considera obra pública, todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de ley (Art. 2).

La aplicación de esta ley está a cargo del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Su artículo 7o., nos dice: "La ejecución de obras públicas con cargo total o parcial a fondos federales conforme a los convenios entre el Ejecutivo Federal y las entidades fedrativas, estará sujeta a las disposiciones de esta ley. Para estos efectos, se pactará lo conducente en los mencionados convenios, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados."

<sup>96</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de mayo de 1972.



En la realización de las obras públicas las dependencias y entidades deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, respetando las disposiciones legales y reglamentarias, y tomando en consideración los planes y programas de desarrollo de los estados y municipios (Art. 12).

Artículo 29. "Para que las dependencias o entidades puedan realizar obras, será menester que:

I.- Las obras estén incluidas en el programa de inversiones autorizado por la Secretaría;

II. Se cuente con los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el presupuesto, el programa de ejecución y, en su caso, el programa de suministro, y

III. Se cumplan los trámites o gestiones complementarios que se relacionen con la obra y los que deban realizarse conforme a las disposiciones estatales y municipales"

Así, las garantías que deban otorgar los contratistas de obras públicas y servicios relacionados con las mismas se constituirán en favor de: las tesorerías de los estados y municipios (Art. 35 Fracc. IV). en los casos que como vimos:

establece su artículo 7o.<sup>97</sup>

#### 6.- Ley Federal de la Reforma Agraria.

La Secretaría de la Reforma Agraria es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de esta ley y demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades (Art. 30.). El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas (Art. 8). El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República (Art. 10).

Esta ley reglamenta las disposiciones agrarias del artículo 27 constitucional, que señala en su artículo 177, que cuando las condiciones del municipio lo permitan, éste proporcionará a los ejidos y comunidades organizados en unión de sociedades de carácter regional (Art. 171), las superficies, créditos o aval necesarios, para establecer bodegas, frigoríficos y almacenes requeridos para la distribución directa entre pequeños o medianos comerciantes, de sus productos agropecuarios.

El artículo 204, señala que las propiedades del municipio, serán afectables para dotar o ampliar ejidos o para

97 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980.

crear nuevos centros de población.

La Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA), establece como propiedades inafectables por restitución, las aguas destinadas a servicios de interés público (Art. 193), y por concepto de dotación de aguas, los aprovechamientos que se destinan a usos públicos y domésticos (Art. 264 Fracc. I).

En el decreto por el que se declara de interés público el establecimiento del Padrón Nacional Campesino, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de septiembre de 1977, dice en su artículo quinto, que las autoridades políticas y administrativas de los municipios, darán la ayuda y colaboración que requiera la Secretaría de la Reforma Agraria, para el mejor desarrollo y éxito de los trabajos inherentes al levantamiento del Padrón Nacional Campesino.

Ahora bien, en el instructivo para desincorporar lotes de colonias de su actual régimen jurídico, para integrarlos a la propiedad privada urbana, contenido en la Ley Federal de la Reforma Agraria, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de marzo de 1980, establece que los lotes agrícolas, ganaderos y forestales que, por circunstancias especiales, sean susceptibles de aprovechamiento urbano, podrán destinarse a tal fin, cuando el cambio implique un evidente beneficio general que favorezca el desarrollo socioeconómico de la región.

El aprovechamiento urbano de estos terrenos, podrá llevarse a cabo por los municipios, previo procedimiento establecido para ello, cuando exista la necesidad de crear o ampliar el fundo legal de los municipios, para diseñar y ejecutar obras de urbanización.<sup>98</sup>

#### 7.- Ley General de Crédito Rural.

En su título quinto, de las operaciones especiales de apoyo al crédito rural, nos dice en su artículo 137, que el patrimonio de los fondos fiduciarios, se integrará también con las aportaciones que realicen los municipios.<sup>99</sup>

#### 8.- Ley de Planeación.

Tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal (Art. 1. Fracc. I). También fija las bases para: la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas conforme a la legislación aplicable (Art. 1. Fracc. II y III).

98 Ley Federal de la Reforma Agraria. Edit. Porrúa. México 1983. Vigésimocuarta Edición.

99 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de abril de 1976

La planeación deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con respecto al municipio, se basará en el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país; promoviendo la descentralización de la vida nacional (Art. 2. Fracc. V), y el equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social (Art. 2 Fracc. VI).

En el segundo párrafo del artículo 30., nos dice que, mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del Sistema Nacional de Planeación democrática, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades (Art. 12).

El Presidente de la República, podrá establecer comisiones intersecretariales, para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos administrativos (Art. 19).

La Secretaría de Programación y Presupuesto, es la encargada de proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República (Art. 14).

El Ejecutivo Federal, podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, los procedimientos de coordinación, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios (Art.34), en todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios (Art.33).<sup>100</sup>

9.- Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.

Tiene por objeto, regular las características, difusión, uso de escudo y de la bandera, los honores a esta Útima y la ejecución del himno, símbolos patrios de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 1o.).

Su Artículo 11, establece con carácter de obligatorio, que en las instituciones de las dependencias y entidades civiles de la administración pública federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, se rendirán los honores a la Bandera Nacional en los términos de esta ley, los días 24 de febrero (Día de la Bandera), 15 de septiembre (Commemoración del Grito de Independencia) y 16 de septiembre (Aniversario

<sup>100</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

rio del inicio de la independencia de México en 1810), y 20 de Noviembre (Aniversario del inicio de la Revolución Mexicana [1910] de cada año, independientemente del izamiento del lábaro patrio que marca el calendario en su artículo 18, el cual podrá hacerse sin honores. En estas ceremonias se deberá interpretar además, el Himno Nacional, cuya letra y música se encuentran en los artículos 57 y 58 respectivamente.

Su artículo 51, establece: "El Poder Ejecutivo Federal, los Gobernadores de los Estados y los Ayuntamientos de la República, deberán promover, en el ámbito de sus respectivas esferas de competencia, el culto a los símbolos nacionales."<sup>101</sup>

#### 10.- Ley General de Población.

Es de orden público y de observancia general en la República, y compete su aplicación al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a la que corresponde dictar y ejecutar las medidas necesarias para:

I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social, a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la planeación.

II. Realizar programas de planeación, a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público.

<sup>101</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 1984.

III. Disminuir la mortalidad.

IV.- Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional.

V. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzque pertinentes.

VI. Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija.

VII. Procurar la planeación de los centros de población urbanos.

VIII.- Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional, en los lugares fronterizos que se encuentran escasamente poblados.

IX.- Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población, en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre.

X. Las demás finalidades que esta ley u otras disposiciones legales determinen (Art. 3o.).

Se crea el Consejo Nacional de Planeación, que tiene a su cargo la planeación demográfica del país (Art. 5o.).

Los servicios migratorios corresponden a la S.G., así como vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros; revisar la documentación de los mismos (Art. 7). También



fijará previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya intervención podrá permitirse al país (Art. 32).

Las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, así como los notarios públicos, los que substituyan a éstos o hagan sus veces, los contadores públicos y corredores de comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal residencia en el país y que sus condiciones y calidad migratoria les permita realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación. En todos los casos, darán aviso a la Secretaría de Gobernación en un plazo no mayor de quince días, a partir del acto o contrato celebrado ante ellas (Art. 67).

Su artículo 90, señala que: "Las autoridades de la Federación, de los Estados, de los Territorios, de los Municipios y los funcionarios y empleados del Servicio Exterior Mexicano, serán auxiliares de la Secretaría de Gobernación, en las funciones que a ésta correspondan en el Registro de Población e Identificación Personal, lo mismo que en todas las demás materias reguladas por esta ley y sus reglamentos."

Contempla sanciones a las autoridades federales, estatales o municipales que incurran en violaciones a esta ley, o a las disposiciones que la reglamentan, que no constituyan de

lito, con multa hasta de cinco mil pesos y destitución en caso de reincidencia (Art. 94).<sup>102</sup>

11.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional (de las responsabilidades de los funcionarios públicos) en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
- II. Las obligaciones en el servicio público.
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos (Art. 10.).

102 Gufa de Extranjero. Rodolfo Bravo Caro. Editorial Porrúa. México 1984. págs. 25 a la 58.

Su artículo 3o, señala como autoridades competentes para la aplicación de esta ley, las siguientes: Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, La Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Las dependencias del Ejecutivo Federal, El Departamento del Distrito Federal, El Tribunal Fiscal de la Federación, La Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva, y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, para efecto de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios (Art. 108 Const.) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurrir en responsabilidad (Art. 109 Const.)<sup>103</sup>

La Constitución Federal de la República, como la Ley reglamentaria del título cuarto de la misma, excluyen del

103 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fernández Editores. Primera Edición 1987.

juicio político a los Alcaldes, los cuales solo podrán ser sancionados conforme a la ley de responsabilidades de los servidores públicos, que expida la legislatura del estado al que pertenezcan. 104

## 12.- Ley de Amparo.

Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los casos de procedencia del Juicio de Amparo (recurso extraordinario de defensa, que tienen los particulares y las autoridades cuando se violan sus derechos protegidos por la Constitución).

Art. 103 Constitucional.- "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.,
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

104 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1962.

El artículo 5o. de la Ley de Amparo, nos dice que pueden ser parte en el juicio de amparo:

- I. El agraviado o agraviados.
- II. La autoridad o autoridades responsables, y
- III. El tercero o terceros perjudicados. Así que, el municipio puede participar como parte en dicho juicio.

El artículo 11 de la misma ley, nos da la definición de autoridad responsable, señalando que, es la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado (El municipio tiene facultades para dictar normas de observancia dentro del ámbito de su competencia).

El cumplimiento de esta ley compete a los Tribunales de la Federación. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señala en su artículo 1o, que: "El Poder Judicial de Federación se ejerce:

- I. Por la Suprema Corte de Justicia de la Nación..
- II. Por los Tribunales Colegiados de Circuito.
- III. Por los Tribunales Unitarios de Circuito.
- IV. Por los Juzgados de Distrito.
- V. Por el Jurado Popular Federal; y
- VI. Por los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los demás en que por disposición de la ley, deban actuar en auxilio

de la justicia federal." 105

13.- Ley Federal del Trabajo.

Es de observancia general en toda la República, y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado "A" de la Constitución. Sus disposiciones son de orden público, por lo que no producirá efecto que impida el goce y el ejercicio de los derechos.

Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones (Art. 2). El artículo 523, de esta ley, señala que: "La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

- I. A La Secretaría de Trabajo y Previsión Social,
- II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública.
- III. A las autoridades de las Entidades Federativas, y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo.
- IV. A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.
- V. Al Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

105 Nueva Legislación de Amparo Reformada. Alberto Trueba Urbina, Jorge Trueba Barrera. Edit. Porrúa. México 1985. pág. 175.

VI. A la Inspección del Trabajo.

VII. A las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos.

VIII. A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

IX. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

X. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, y

XI. Al Jurado de Responsabilidades."<sup>106</sup>

Las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores, se rige por las leyes que expiden las legislaturas de los Estados, en base a lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo, como Ley Reglamentaria.

#### 14.- Ley General de Bienes Nacionales.

El patrimonio nacional se compone de: bienes de dominio público de la Federación y bienes de dominio privado de la Federación (Art. 1o.)<sup>107</sup>

<sup>106</sup> Ley Federal del Trabajo 1970. Reforma Procesal de 1980. Alberto Trueba Urbina, Jorge Trueba Barrera. Edit. Porrúa. México 1981.

<sup>107</sup> Ley General de Bienes Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982.

Art. 7o.- "Solo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado."

Su artículo 10, establece que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ejercerá los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de inmuebles a que se refiere esta ley y sus reglamentos, con las excepciones que en dichos ordenamientos se consignan.

Entre los inmuebles destinados a un servicio público, y por tanto comprendidos en esta ley, se encuentran: Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios (Fracc. V. Art. 34).

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dará a los gobiernos de los Estados y de los Municipios, el asesoramiento indispensable para la adecuada ejecución de las obras, proyectos y programas a que se refiere este artículo. Las obras de aprovechamiento de espacio y la conservación y mantenimiento de los edificios públicos (Art. 44).

Los templos y sus anexidades destinados al culto público, se regirán en cuanto a su uso, administración. cuidado



y conservación, por lo que dispone el artículo 130 Constitucional, su ley reglamentaria y la presente ley, y estarán sujetos a la vigilancia de la Secretaría de Gobernación y de Desarrollo Urbano y Ecología, así como a la de los gobiernos de los Estados y Municipios en los términos de los citados ordenamientos (Art. 46).

Su artículo 57, establece; "Los inmuebles de dominio privado, se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, estatales y municipales. En este caso, deberán ser incorporados al dominio público."

Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos a los fines a que se refiere al artículo anterior, podrán ser objeto de los siguientes actos:

a).- Permuta con las entidades paraestatales o con los gobiernos de los Estados y Municipios, de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes (Fracc. II. Art. 58).

b).- Donación en favor de los gobiernos de los Estados o de los Municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia social (Fracc. IV. Art. 58).

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, es la encargada de llevar el registro de la propiedad inmueble federal, el cual está a cargo de una dependencia denominada "Registro Público de la Propiedad Federal" (Art. 83). Los encargados de este registro, están obligados a permitir, a las personas que lo soliciten, la consulta de las inscripciones de los bienes respectivos y los documentos que con ellas se relacionen, y expedirán, cuando sean solicitadas de acuerdo con las leyes, copias certificadas de las inscripciones y de los documentos relativos.

#### 15.- Ley Federal de Educación.

Esta ley regula la educación que imparten el Estado - Federación, Estados y Municipios -, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Las disposiciones que contiene son de orden público e interés social (Art. 1o.).

Artículo 4o.- "La aplicación de esta ley, corresponde a las autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, en los términos que la misma establece y en los que prevean sus reglamentos."<sup>108</sup>

Esta ley reglamentaria del artículo 3o. constitucional, comprende los siguientes puntos importantes:

<sup>108</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de noviembre de 1973.

- a).- La educación que imparta el Estado será gratuita (Art. 12)
- b).- La educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República ( Art. 16 ).
- c).- Los establecimientos educativos deberán vincularse activa y constantemente con la comunidad ( Art. 22 ).
- d).- Compete a la Secretaría de Educación Pública, prestar en toda la República el servicio público educacional, sin perjuicio de la concurrencia de los Estados y Municipios y de otras dependencias del Ejecutivo Federal, conforme a las leyes aplicables (Fracc. I. Art. 25).
- e).- Es competencia de la Secretaría de Educación Pública, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria ( Fracc.V. Art. 25).
- f).- La Federación podrá celebrar con los Estados y los Municipios, convenios para coordinar o unificar los servicios educativos (Art. 29).
- g).- Los servicios educativos de cualquier tipo y modalidad, que en los términos de esta ley establezcan los Estados y los Municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones, quedarán bajo su dirección técnica y administrativa (Art. 28).
- h).- El contenido de la educación se referirá en los planes y programas, los cuales se formularán con miras a que el educando: desarrolle su capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción (Fracc. I. Art. 45).
- i).- Los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tendrán validez en toda la República (Art. 60).

La Revalidación de estudios, es la validez oficial que se otorga a los realizados en planteles que no forman parte del sistema educativo nacional (Art. 61). Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de noviembre de 1973.

16.- Ley General de Salud.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 7 de febrero de 1984, y tiene por objeto reglamentar el derecho a la protección de la salud, que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 50.- El Sistema Nacional de Salud, está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

Se entiende por atención médica, el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud (Art. 32).

Su artículo 104, nos señala que: "La Secretaría

de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, y de conformidad con la Ley de Información, Estadística y Geografía y con los criterios de carácter general que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto, captará, producirá y procesarán la información necesaria para el proceso de planeación, programación, presupuestación y control del Sistema Nacional de Salud, así como sobre el estado y evolución de la salud pública.

La información se referirá, fundamentalmente, a los siguientes aspectos:

- I. Estadísticas de natalidad, mortalidad, morbilidad e invalidez.
- II. Factores demográficos, económicos, sociales y ambientales vinculados a la salud, y
- III. Recursos físicos, humanos y financieros disponibles para la protección de la salud de la población, y su utilización.

Los municipios cuando proceda, deberán suministrar a la Secretaría de Salud esta información, con la periodicidad y en los términos que ésta señale, para la elaboración de las estadísticas nacionales para la salud (Art. 106).

Señala con carácter de obligatorio, las vacunaciones contra la tosferina, la difteria, el tétano, la tuberculosis, la poliomielitis y el sarampión, así como otras contra en

fermedades transmisibles que en el futuro estimare necesarias la Secretaría de Salud. La misma Secretaría determinará los sectores de población que deban ser vacunados, y las condiciones en que deberán suministrarse las vacunas, conforme a los programas que al efecto establezca, las que serán de observancia obligatoria para las instituciones de salud (Art. 144).

Los servicios de salud, se clasifican en tres tipos: de atención médica, de salud pública y de asistencia social (Art. 24). Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a:

I. La educación para la salud, la promoción del saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente.

II. La prevención y el control de las enfermedades transmisibles de atención prioritaria, de las no transmisibles más frecuentes y de los accidentes.

III. La atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.

IV. La atención materno-infantil.

V. La planificación familiar.

VI. La salud mental.

VII. La prevención y el control de las enfermedades bucodentales.

VIII. La disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud.

IX. La promoción del mejoramiento de la nutrición, y

X. La asistencia social a los grupos más vulnerables (Art. 26). Los municipios participan de estos beneficios, y colaboran con las autoridades de salud, en campañas contra:

- 1.- El alcoholismo (Art. 185).
- 2.- Ibaquisto (Art. 188).
- 3.- Farmacodependencia (Art. 191).
- 4.- Y en el ejercicio de la acción para combatir las enfermedades transmisibles (Art. 140).

La aplicación de esta ley compete, al Presidente de la República, el Consejo de Salubridad General; la Secretaría de Salud, y los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el Departamento del Distrito Federal, en los términos que la misma señala (Art. 40).

17.- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Esta ley regula los servicios de tesorería de la

Federación, conforme a la ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los servicios de tesorería de la Federación, están a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Tesorería de la Federación (Art. 2), y son auxiliares de dicha tesorería, en los casos en que por mandato expreso de las leyes u otras disposiciones, o por autorización expresa de la Tesorería, ejerzan permanentemente a transitoriamente algunas de las funciones de tesorería, los gobiernos de los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como los municipios de éstos (Art. 5o.).

Los servicios de recaudación consistirán en la recepción, custodia y concentración de fondos y valores de la propiedad, al cuidado del gobierno federal.

Los servicios de recaudación de los fondos provenientes de la aplicación de la ley de Ingresos de la Federación y de otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal, por cuenta propia o ajena, se llevarán a cabo por los auxiliares que sean competentes o estén autorizados para ello, con observancia de las políticas que establezcan la Secretaría y los programas aprobados (art. 15). Los fondos que se recauden, deberán concentrarse invariablemente en la Tesorería, en la forma y términos que establezca el reglamento de esta ley, el Banco de



México prestará el servicio de concentración, con sujeción a dicho reglamento (Art. 30).

Art. 19.- "Las unidades administrativas de la Secretaría del Departamento del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, que estén facultados para autorizar el pago diferido o en parcialidades de créditos fiscales federales, observarán los lineamientos, directrices, requisitos y limitaciones que, con la participación de la autoridad administrativa competente de la Secretaría, establezca la Tesorería."

Los depósitos al cuidado o a disposición del Gobierno Federal constituidos en dinero o en valores, prescriben a los dos años, contados a partir de la fecha en que legalmente pudo exigirse su devolución por el depositante (Art. 36). Las oficinas recaudadoras de los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como las de los Municipios de éstos, que tengan a su cuidado o disposición los depósitos, dictarán, cuando así proceda, las resoluciones que impliquen su devolución o aplicación (Art. 37).

Los créditos a cargo de la Federación, se extinguen por prescripción, en el término de dos años contados a partir de la fecha en que el acreedor pueda legalmente exigir su pago, salvo que las leyes establezcan otro término, caso en el que se estará a lo que éstas dispongan (Art. 45). La prescripción se interrumpirá: Por gestiones escritas de parte de quien tenga derecho de exigir el pago; y por ejercicio de las acciones

relativas ante los tribunales competentes (Art. 47).

Los resultados de las operaciones de compensación de adeudos, efectuadas por la Tesorería, por las unidades administrativas de la Secretaría, o del Departamento del Distrito Federal, y de los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de los municipios de estos últimos, deberán asentarse en los registros contables correspondientes (Art. 91):

El título quinto de esta ley, se refiere a la compensación de adeudos, la cual se efectuará en los términos que establezca el Código Fiscal de la Federación.

Art. 72.- "En base a los convenios celebrados entre la Federación y los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la Tesorería, operará un procedimiento de compensación permanente, de cantidades que deban concentrar los Estados, con cantidades que les corresponda en los fondos de participación establecidos en la ley de la materia.

La Secretaría, por conducto de la Tesorería, podrá compensar adeudos que resulten de cantidades no concentradas por los Estados, con cantidades que les correspondan en los fondos antes señalados."

Esta ley, fue publicada en el Diario Oficial de

la Federación el día 31 diciembre de 1985.

18.- Código Federal Electoral.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de febrero de 1987. Sus disposiciones son de orden público, tendientes a garantizar los derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos (Art. 1o.).

"Los Estados Unidos Mexicanos constituyen una República representativa, democrática y federal. El poder público dimana del pueblo, quien designa a sus representantes mediante elecciones que se verificarán conforme a las normas y procedimientos establecidos en este código (Art. 2o.).

Art. 3o.- Corresponde a las autoridades federales, estatales y municipales, y a la Comisión Federal Electoral, comisiones locales electorales, comités distritales electorales y mesas de casilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilar y garantizar el desarrollo del proceso electoral, la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones federales.

Los derechos y obligaciones de los ciudadanos son:

1.- El sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo mexicano, y las autoridades garantizarán en los Estados Unidos Mexicanos la libertad y secreto del voto ( Art. 4o.).

2.- Deberán ejercer el derecho al sufragio, los ciudadanos mexicanos, varones y mujeres, que hayan cumplido dieciocho años, y se encuentren en pleno goce de sus derechos civiles (Art. 50.).

3.- Los ciudadanos mexicanos podrán organizarse libremente en partidos políticos, y agruparse en asociaciones políticas, en los términos de este código (Art. 50.).

4.- Como obligaciones de los mexicanos señala: inscribirse en el padrón electoral, votar en las elecciones federales en la casilla que corresponda a su domicilio, desempeñar los cargos federales para los que sean electos popularmente, y desempeñar en forma gratuita las funciones electorales (Art. 80.).

El Registro Nacional de Electores, podrá establecer además de las delegaciones estatales, distritales, municipales y coordinaciones de zona, oficinas en aquellos lugares que estime conveniente para el mejor desempeño de sus funciones, así como encomendar a oficinas federales y convenir con las estatales y municipales, funciones auxiliares de registro (Art. 101).

A petición de los ciudadanos, y de manera gratuita, las autoridades federales, estatales y municipales, están obligadas a otorgar todas aquellas certificaciones y constancias que les sean necesarias, para acreditar su residencia, tiempo de la misma y mayoría de edad, a efecto de lograr su inscripción en el padrón electoral único (Art. 112).

La comisión Federal Electoral, para la aplicación de las técnicas censales-electorales y la correspondiente actualización y depuración del padrón único, solicitará la colaboración de los municipios (Art. 144).

Señala en su artículo 290, como obligación de las autoridades federales, estatales y municipales, la de proporcionar a los organismos electorales lo siguiente:

- I.- La información que obre en su poder;
- II.- Las certificaciones de los hechos que les consten, o de los documentos que existan en los archivos a su cargo.
- III.- El apoyo necesario para practicar las diligencias que les sean demandadas para fines electorales, y
- IV.- La información de los hechos que puedan motivar la capacidad de los candidatos o alterar el resultado de la elección.

Es así, como el Código Federal Electoral, establece los canales apropiados para propiciar la participación de los Municipios, en el desarrollo de nuestra vida política nacional.

#### 19.- Ley del Servicio Militar.

La Ley del Servicio Militar, fue expedida por decreto de 19 de agosto de 1940, siendo Presidente de la República, el general Lázaro Cárdenas.

El cumplimiento del servicio militar constituye un timbre de honor para todos los mexicanos aptos, quienes están obligados a salvaguardar la soberanía nacional, las instituciones, la Patria y sus intereses. Tratar de eludirlo por cualquier medio, implica una falta de sentido de la responsabilidad que deben tener como mexicanos, y un motivo de indignidad ante los más elementales deberes que tienen contraídos con la Patria. Esto nos lo dice el artículo primero del Reglamento de la Ley de Servicio Militar.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara obligatorio y de orden público, el servicio de las armas para todos los mexicanos por nacimiento o naturalización, quienes lo prestarán en el Ejército o en la Armada como soldados, clases u oficiales, de acuerdo con sus capacidades y aptitudes (Art. 10.).

Esta ley señala, que los establecimientos educativos de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales, los particulares incorporados y los de los Estados, cuando estén sujetos al régimen de la coordinación federal, impartirán instrucción militar conforme a los reglamentos y disposiciones que, coordinados con la Secretaría de Educación Pública, expida la Secretaría de la Defensa Nacional (Art. 20.).

El servicio de armas se prestará:

- Por un año en el Ejército activo, quienes tengan 18 años de edad.
- Hasta los 30 años, en la 1a. Reserva.
- Hasta los 40 años, en la 2a. Reserva.
- Hasta los 45 años, en la Guardia Nacional.
- Las clases y oficiales servirán en la 1a. Reserva hasta los 33 y 36 años, respectivamente, y hasta los 45 y 50 en la 2a. Reserva (Art. 5o.).

Es obligación de los mexicanos en edad militar la de inscribirse en las Juntas Municipales o en nuestros Consulados en el extranjero, en las fechas que designe la Secretaría de la Defensa Nacional (Art. 11), y dar aviso del cambio de domicilio a las autoridades encargadas del empadronamiento, para los fines de esta ley (Art. 21), sino dan aviso del cambio de domicilio, serán castigados con arresto de 2 a 15 días. En tiempo de guerra, la pena será de uno a seis meses, sin perjuicio de que cumplan el servicio que les corresponda en uno u otro caso (Art. 58)

El contingente formado por todos los mexicanos nacidos en un mismo año, recibe la denominación de Clase del año en que nacieron (Art. 13).

Los patrones, sindicatos, uniones, comisariados ejidales, padres, tutores y, además, toda persona moral o física de quienes dependan económicamente individuos con obligaciones militares, deberán exigirles que cumplan con estas y, en su defecto inscribirlos y presentarlos ante las Juntas Municipales de Reclutamiento (Art. 19).

Los funcionarios y empleados de la Federación, de los Estados y de los Municipios, deberán verificar que todos los mexicanos que ante ellos comparezcan para la tramitación de los asuntos de su competencia, hayan cumplido con las obligaciones que les impone esta ley. En caso de que no puedan acreditarlo, deberán consignarlos a las autoridades correspondientes (Art. 20).

Señala como obligación de todas las autoridades y funcionarios de la Federación, de los estados y los Municipios, la de proporcionar a la Secretaría de la Defensa Nacional y demás autoridades encargadas del reclutamiento, los datos que sean necesarios (Art. 22).

Las operaciones preliminares de la conscripción estarán a cargo de:

- a).- La Oficina Central de Reclutamiento, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- b).- Las Oficinas de Reclutamiento de Zona Militar.
- c).- Las Oficinas de Reclutamiento de Sector Militar.
- d).- Las Juntas Municipales de Reclutamiento.
- e).- Los Consulados Mexicanos en el extranjero (Art. 34).

La Oficina Central de Reclutamiento, dependerá de la Oficina Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional (Art. 35). Las Oficinas de Reclutamiento de Zona Militar dependerán del Comandante de la Zona respectiva, y estarán constituidas por el personal que nombre la Oficina Central de Reclutamiento (Art. 36).



La Oficina de Reclutamiento de Sector, dependerá del jefe del Sec tor correspondiente, y estará constituida por el personal militar que designe la oficina Central de Reclutamiento y tantos represen tantes civiles como Municipios comprenda el Sector (Art. 37). Las Juntas Municipales de Reclutamiento quedarán constituidas por el Presidente Municipal, un Regidor y tres vecinos caracterizados nombrados por el Jefe del Sector (Art. 38). La Oficina de Recluta miento de zona, entre otras cosas a su cargo está: la de devolver aprobadas a las Juntas Municipales de Reclutamiento, con copia a las del Sector, las listas definitivas del personal que debe par ticipar en los sorteos y en los períodos de instrucción militar (Art. 40).

Las oficinas de Reclutamiento del Sector harán practi car el examen médico a todos los individuos que hayan hecho re clamaciones relacionadas con su aptitud física para el servicio de las armas, resolviendo lo conducente en cada caso; turnarán a la Oficina de Reclutamiento de Zona toda la documentación rela cionada con la conscripción.

El artículo 41, señala también que: una vez practicadas todas las operaciones del sorteo y designados los contingentes que deben incorporarse al activo, se encargarán de recogerlos de las Juntas Municipales y conducirlos hasta los lugares que desig ne la Oficina de Reclutamiento de Zona.

Las Juntas Municipales de Reclutamiento, tendrán a su cargo, principalmente, el empadronamiento de todos los individuos

de edad militar y el reconocimiento médico; recibir todas las reclamaciones y solicitudes, turnándolas con un informe a la Oficina de Reclutamiento de Sector; una vez recibidas las listas aprobadas por la Oficina de Zona, mandarlas publicar y proceder a hacer el sorteo, dando a conocer a los interesados su designación, obligaciones y delitos, y faltas en que incurran por actos contrarios u omisiones a esta Ley y su Reglamento. Una vez verificado lo anterior, reunirán y presentarán a las autoridades militares encargadas de recibir a los conscriptos en el lugar, día y hora que se designe y, finalmente, harán cumplir con las disposiciones de esta Ley y su Reglamento, a los individuos que no vayan a prestar servicios en el activo (Art. 42).

Los Consulados mexicanos en el extranjero, tendrán las obligaciones que competen a las Juntas Municipales de Reclutamiento y Oficinas de Reclutamiento de Sector, por lo que respecta a los mexicanos residentes en su jurisdicción, debiendo turnar todos los incidentes directamente a la Oficina Central de Reclutamiento para su resolución (Art. 43).

Independientemente de la obligación que tienen todos los mexicanos de edad militar de inscribirse, los empadronadores nombrados por las Juntas Municipales de Reclutamiento levantarán el censo respectivo en las manzanas y sectores de su jurisdicción cada año. Los datos que se obtengan en ese censo, serán concentrados a las Juntas Municipales de Reclutamiento (Art. 44). Los cargos de empadronar y miembros de las Juntas Municipales de Reclutamiento, serán irrenunciables y honoríficos (Art. 45). Las resoluciones que se dicten con motivo de la aplicación y cumplimiento de esta Ley, por las Juntas Municipales de Reclutamiento

to y por las Oficinas de Reclutamiento del Sector, podrán ser recurridas ante la Oficina de Reclutamiento de Zona y las de éstas, ante la Oficina Central de Reclutamiento. Las resoluciones que se dicten por la Oficina Central de Reclutamiento, tendrán el carácter de definitivas y contra ellas no habrá recurso.

El que oculte por algún medio a cualquier prófugo del servicio de las armas, será castigado con uno a seis meses de prisión. La reincidencia se castigará duplicando la pena (Art. 54).

El artículo 55, señala: "Los que por cualquier medio retarden o imposibiliten la reunión de los sorteados, serán castigados con la pena de uno a seis meses de prisión. Si el delito se cometiere empleando amenazas o la fuerza, la pena será de un año, y si el delincuente fuere funcionario público, empleado federal, de los Estados o Municipios o encargado de participar en algunas de las misiones encomendadas a las Juntas u Oficinas de Reclutamiento, se duplicará la pena."

En general, los juicios penales que conforme a lo prevenido en esta ley deban seguirse, serán de la competencia de los tribunales Federales, siempre que se trate de faltas o delitos cometidos, bien por los sorteados antes de su incorporación, o por las personas civiles que intervengan en actos u omisiones relacionadas con esta Ley y su Reglamento. Serán de la competencia de los tribunales militares, siempre que las faltas o delitos sean cometidos a partir del momento de la incorporación, en los

términos del artículo 13 Constitucional.

Las Juntas Municipales de Reclutamiento estarán Constituidas por: I.- El Presidente Municipal.

II.- Un Regidor.

III.- Tres vecinos caracterizados, nombrados por el jefe de Sector correspondiente (Art. 92 del Reglamento de esta ley).

El Regidor miembro de la Junta, será designado en la primera sesión del Cabildo por mayoría de votos (Art. 193 del Reglamento de la LSM).

Así el artículo 199 del Reglamento de la Ley del Servicio Militar, nos señala las atribuciones y deberes de las Juntas Municipales de Reclutamiento:

I.- Empadronamiento de todos los mexicanos de edad militar.

II.- Registro de todos los mexicanos de edad militar.

III.-Expedición de la Cartilla de Identificación.

IV.- Reconocimiento médico.

V.- Recibir las reclamaciones, solicitudes, etc., turnándolas con su informe a la Oficina de Reclutamiento de Sector.

VI.- Formación de listas para el sorteo, aprobación por la Oficina de Reclutamiento de zona para su aprobación, con copia para la del Sector.

VII.- Publicación de las listas para el sorteo, aprobación por la Oficina de Reclutamiento de Zona.

VIII - Publicar las convocatorias para el sorteo y ordenar la presentación de los candidatos al sorteo.

IX.- Dar a conocer a los candidatos al sorteo sus obligaciones, delitos y faltas en que incurran por actos contrarios u omisiones a la Ley del Servicio Militar y este Reglamento.

X.- Realización del sorteo.

XI.- Formulación de las listas de los sorteados, dándolas a conocer personalmente a los interesados y mandándolas publicar;

XII.- Reunir a los conscriptos el día y hora señalados, y presentarlos a la autoridad militar.

XIII.- Dar a conocer sus obligaciones a los mexicanos que constituyen el 20 por ciento y a los que quedan en disponibilidad.

XIV.- Proporcionar a las autoridades militares todos los datos que le pidan.

XV.- Consignar a las autoridades correspondientes a quienes no cumplan con sus obligaciones militares.

XVI.- Hacer cumplir las disposiciones de la Ley del Servicio Militar y este Reglamento.

La Junta Municipal de Reclutamiento tiene la obligación ineludible de reunir a todo el contingente de conscriptos en el lugar, día y hora que se designe, poniendo todos los medios que estén a su alcance para que ninguno pueda evadir el servicio y haciendo uso en su caso de la policía. (Art. 202 Reglamento LSM).

Al cuarto día de la fecha en que deban presentarse los conscriptos, la Junta Municipal de Reclutamiento consignará a las autoridades judiciales de la Federación a quienes no se hubieren presentado (Art. 204 Reglamento LSM).

Es así como el municipio, participa con la Secretaría de la Defensa Nacional, para que los mexicanos que estén en edad militar cumplan con el servicio de las armas, siempre y cuando su estado físico lo permita, después de practicado el examen médico, practicado por la misma. Además de las funciones vistas, tendrá las atribuciones que le marquen las leyes.

b).- Estatal.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como vimos al principio de este capítulo, consagra el principio de supremacía del Código Fundamental, de las leyes federales y los tratados internacionales, frente a las constituciones y al derecho interno de las entidades federativas.

"La producción del orden jurídico de un Estado miembro, descansa sobre la base de su autonomía dentro del régimen federal, en el sentido de que puede darse sus propias normas, sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda entidad federativa impone la Constitución nacional, cuyas decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales deben ser acatadas, además, por el derecho interno correspondiente. Por tanto, los Estados miembros, como personas morales de derecho público, no son soberanos, ni libres, ni independientes, sino simplemente autónomos, en cuanto que su orden jurídico no es condicionante de su régimen interior sino condicionado."<sup>109</sup>

109 Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. cit. pág. 848.

Así, las leyes expedidas por los congresos o legislaturas de los Estados miembros, se aplican solo en el Estado de que se trate, o sea, que no tienen efectos extraterritoriales.

Esto significa, que cada estado cuenta con sus propias normas y disposiciones fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida de la ciudadanía y de los gobiernos municipales, de acuerdo a sus características y condiciones territoriales, políticas, sociales, económicas y culturales de su entidad.

El artículo 124 Constitucional, nos dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." Esta disposición, es la regla fundamental que determina las competencias entre las autoridades federales y las estatales. La misma Constitución Federal, establece como prohibición a los Estados, el expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia (Fracc. VII, Artículo 117).

La fracción novena del artículo 117, prohíbe a las legislaturas locales, gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. También establece que tanto el

Congreso de la Unión, como las legislaturas de los Estados, dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Las legislaturas locales, tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje; ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (Fracc. I, Artículo 118 Constitucional).

El congreso local de cada Estado, puede dictar leyes, sobre todas aquellas materias que expresamente no se comprendan dentro de la órbita competencial del Congreso de la Unión. Por lo que respecta al municipio, "las Constituciones Políticas de los Estados de la República, se ocupan en cada caso y dentro de su articulado, de reglamentar el régimen municipal, tanto en su situación legal, como en sus facultades administrativas.

Por lo que, al efectuarse la reforma municipal, que modificó el texto del artículo 115 Constitucional el 3 de febrero de 1983, las legislaturas de los Estados, procedieron a adaptar sus constituciones locales y leyes estatales conforme a esta reforma, dentro del período de un año contado a partir de esa fecha.

c) Reglamentación municipal.

La fracción II del artículo 115 dice: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio



nio conforme a la ley.

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

Del párrafo constitucional que se transcribe a la letra, podemos desprender que se otorga al Ayuntamiento una facultad que, a la vez de irrenunciable, es de máxima importancia para la vida municipal, porque a través del ejercicio de esta atribución, el gobierno municipal, debe implantar los instrumentos de carácter jurídico-administrativo que establecerán, con toda especificación, el cómo, el cuando, el donde, el quién y el con qué ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones contenidas en la Constitución General de la República, y en las leyes que de ella derivan.

Debe destacarse también, que no obstante el esfuerzo legislativo realizado, se carece de los ordenamientos necesarios, que especifiquen la relación entre los tres niveles de gobierno, Federación, Estado y Municipio, y fijen las bases para su funcionamiento, ya que dentro de las disposiciones reglamentarias de observancia general que implantan los ambitos de gobierno, no se ha dado al municipio la posición que merece, dentro de la estructura del poder político de nuestro País.

El municipio, considerado como un nivel de gobierno, debe tener una estructura, en la que se encuentren perfectamente delimitadas sus funciones, Expondremos a continuación una guía sobre su competencia:

I. Ejercicio de la Función Legislativa: Expedición de reglamentos y disposiciones internas.

II. Ejercicio de la Función Judicial o Sancionadora y del poder de policía.

III. Ejercicio de la Función Administrativa:

1. Control del Patrimonio Municipal.

2. Regulación del sistema económico y financiero del Municipio.

3. Celebración de convenios y contratos municipales, estableciendo sus modalidades.

4. Prestación municipalizada, concesionada, coordinada o asociada, de los servicios públicos a su cargo.

5. Realización de obras públicas de: urbanización, equipamiento, infraestructura y diseño.

6. Promoción de actividades artesanales e industriales: organizando campañas para aprovechamiento de los recursos naturales de la región. Ferias, concursos, exposiciones, etc.

7. Vigilancia.

a) En materia de propiedad, lo relativo a construcciones.

- b) De edificios en vía pública. Reparación o demolición de edificios que amenazan ruina
  - c) En materia sanitaria: salubridad urbana. Represión de la especulación ilícita. Protección a la salud.  
En general, el cumplimiento de las disposiciones federales en materia sanitaria.
  - d) De las costumbres: moral pública. Corrupción sexual, su prevención y represión. Juegos. Espectáculos públicos. Censura teatral. Labor de profilaxis.
  - e) En materia del trabajo: atribuciones en relación con horarios de trabajo y actividad comercial. Vigilancia en el cumplimiento del artículo 123 de la Constitución General de la República.
  - f) En materia de Educación.
  - g) En materia de cultos.
8. Fomento de la actividad cultural: escuelas de arte y oficios, conciertos, exposiciones, conferencias, ateneos, etc.
9. Incremento de la asistencia social. Para el niño, el anciano. Represión y prevención de la vagancia y la mendicidad. Asistencia preventiva.
10. Régimen de transportes. Servicio urbano y/o dentro de la circunscripción del Municipio. Organización y coordinación del servicio. Terminales o centrales.
11. Regulación sobre el uso de la vía pública.

12. Dotación y mantenimiento del mobiliario urbano: postes, semáforos, depósitos de basura, bancas, casetas de teléfono, lavaderos, piletas, hidratantes, postes para la colocación de propaganda política o comercial, etc..
13. Medidas de protección y educación peatonal; señalizaciones, descansos, etc.
14. Auxilio en la prevención de la contaminación; ruido, aire, "visual" (propaganda, carteles, letreros, etc.) agua.
15. Nomenclatura de avenidas, ejes viales o peatonales, calles y callejones.
16. Actividades relacionadas con la materia electoral y censal.
17. Participación en materia de asentamientos humanos.
18. Las demás que constitucionalmente se establezcan, o se señalen en normas secundarias aplicables en materia municipal."<sup>111</sup>

Para el gobierno y la administración interior de los municipios, los ayuntamientos expiden sus propios reglamentos y bandos municipales. Estos abarcan variados aspectos de la vida

<sup>111</sup> Teresita Rendón Huerta Barrera. Op. Cit. págs. 189 y 190.

local, comprendiendo tránsito, salubridad pública, mercados, ect.<sup>112</sup>

Para concluir, diremos que el municipio es la institución pública más importante, en nuestro sistema de Gobierno, ya que es:

- a).- Primera autoridad del lugar.
- b).- Auxiliar de las autoridades centrales en el cumplimiento de las disposiciones que a éstas interesan.
- c).- Realizador de obras públicas necesarias.
- d).- Prestador de los servicios públicos en forma adecuada.
- e).- Gestor, y
- f).- Tutor de los intereses de la colectividad, y
- g).- Organizador y promotor del desarrollo político, social, económico y cultural, de su entidad, como hemos podido observar a lo largo de nuestra exposición.

El municipio así considerado, debe su existencia a la ley que lo reconoce, y de ella deriva sus atribuciones, su organización, su radio de actuación, y su situación dentro del Estado.

112 La Reforma Municipal en la Constitución. Edit. Porrúa, México 1986. Miguel Acosta Romero. pág. 199.

CAPITULO CUARTO  
EL MUNICIPIO EN NUESTRA CARTA MAGNA

I. GENESIS DEL MUNICIPIO.

La Revolución Mexicana no atacó las estructuras constitucionales de 1857, sino que partió de ellas para atacar el régimen implantado por Porfirio Díaz. La Constitución del 57, constituye el primer antecedente de la obra constitucionalista de la Revolución Mexicana de 1910, que se caracterizó por dos aspectos importantes: la reiteración de los principios de la democracia liberal y la exigencia de un cambio sustancial en el orden económico-social.

"Fue pues, un hecho que las demandas de la Revolución, a la vez que reafirmaban los principios políticos del liberalismo, democracia, derechos del hombre, división de poderes, sistema representativo, régimen federal y separación de Estado e Iglesia, subrayaron la necesidad de una acción política decisiva para transformar el orden social y económico, con el fin de hacer viables aquellos".<sup>113</sup>

En circunstancias críticas para el país, sube al poder el general Huerta, como presidente provisional de los Estados

113 Miguel de la Madrid Hurtado. Estudios de Derecho Constitucional. PRI Instituto de Capacitación Política. Tercera Edición. México 1981. pág. 61.

Unidos Mexicanos. El 18 de marzo de 1913 envió un telegrama a todos los gobernadores, que decía: "Autorizado por el Senado, he asumido el Poder Ejecutivo, estando presos el presidente y su gabinete".<sup>114</sup> Don Venustiano Carranza entonces gobernador de Coahuila, al recibir el mencionado telegrama, convocó con urgencia a los diputados locales (XXII legislatura) y a sus hombres de confianza, para hacer de su conocimiento el contenido de dicho telegrama. Una vez enterados, los exhortó a desconocer al gobierno ilegítimo, puesto que el Senado carecía de facultades para nombrar a un presidente que no fuera electo popularmente, y pidió que le otorgaran facultades extraordinarias, para que él pudiera restablecer mediante la fuerza, la vigencia de la Constitución de 1857.

El 19 de febrero de 1913, Carranza informó telegráficamente de estos hechos a los Gobiernos y a los jefes militares de la República, invitándolos a unirsele para mantener la legalidad de nuestras leyes. La noche del 22 de febrero (1913), son asesinados Madero y Pino Suárez, cuando eran trasladados de Palacio Nacional a la penitenciaría, cerrándose con sangre un capítulo de la historia de México, La Decena Trágica, y abriéndose otro, La Revolución Mexicana.

Carranza abandonó Saltillo el día 23 de febrero, y dió

114 Jorge Carpizo. La Constitución Mexicana de 1917. Editado por la UNAM. México 1980. Cuarta Edición. pág. 46.

comienzo a una guerra civil, estando al mando de las tropas el general Jerónimo Treviño.

"La noche del 25 de marzo llegaron a la hacienda de Guadalupe, y el 26, Carranza dictó a Breceda el plan donde se desconocía a Huerta, al Poder Legislativo y al Judicial federal, y a los gobiernos estatales, que después de 30 días de publicado el plan, siguieran reconociendo a Huerta y a su régimen; se nombraba a Carranza como primer jefe del ejército al cual denominaban constitucionalista, y se le encargaba interinamente del Poder Ejecutivo, pero al consolidarse la paz, se convocaría a elecciones."<sup>115</sup> Este documento, se le conoce como el "Plan de Guadalupe".

Carranza organizó el 20 de septiembre de 1913 en Hermosillo, su primer gabinete, y reorganizó su ejército. El 15 de julio de 1914, Huerta renunció como presidente de la República, y por mandato constitucional, asumió la presidencia Francisco S. Carbajal, Ministro de la Suprema Corte. El 20 de agosto de ese mismo año, Carranza entra a la Ciudad de México, teniendo como principal preocupación entenderse con Zapata, ya que, el poder lo disputaban: Carranza, Villa y Zapata.

"El plan político se convirtió en social. El movimiento social mexicano empezó a florecer, a la idea siguieron la acción y las reformas legislativas."<sup>116</sup>

115 Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917. pág. 48.

116 Jorge Carpizo, Idem. pág. 54.



Carranza se instala con todo su gabinete en Veracruz, don de ordenó la integración de la sección de Legislación Social, que preparó los proyectos de leyes, que más tarde, por decreto se adicionarían al Plan de Guadalupe, el 12 de diciembre de 1914. Estas adiciones le otorgaron a Carranza el liderazgo ideológico e institucional de la Revolución Mexicana.

De los 19 proyectos preparados, cinco se referían al municipio:

1. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre.
2. Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
3. Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer 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 por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc."<sup>117</sup>

El número 8 de estos proyectos, expedido por decreto el

26 de diciembre de 1914, hace referencia a la libertad municipal, y reforma al Artículo 109 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, consagrando al municipio libre, como base de nuestra división territorial y de nuestra organización política, suprimiendo la tutela de los Prefectos y Jefes Políticos en los cuales se sustentaba el poder despótico de la dictadura, constituye un antecedente preciso del Artículo 115 Constitucional, ya que, con el se inicia la reforma municipal de la Revolución.

Más tarde, en Querétaro, pudo reunirse en 1916, el Congreso Constituyente, y una vez designada la Comisión de Constitución, la Secretaría dió lectura al proyecto presentado por Carranza, referente al municipio, no encontrando ningún problema la Fracción I, no así la de Fracción II que suscitó gran polémica, siendo motivo de un amplio debate, ya que trataba la libre administración de la hacienda municipal, y decía a la letra:

"II. Los Municipios Administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la Proporción y términos que señala la legislación 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 municipio y los Poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que

establezca la ley."<sup>118</sup>

El debate de la fracción II del Artículo 115 se había llevado varias sesiones: la del 24 de enero, la del 25 y la del 30 que terminó en la madrugada del día siguiente. Tomaron parte en el debate los CC. Rodríguez González, Lizardi, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González, Alvarez y Chapa.

En la sesión del miércoles 24 de enero de 1917, el diputado José Alvarez, pidió que se aprobase la fracción II tal como se encontraba redactada por la comisión. En síntesis, José Alvarez, apoyó los siguientes puntos:

"1. Los Municipios no deben recaudar únicamente los impuestos municipales, sino además, los del Estado."La independencia municipal no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponda", sino que "tenga todo lo suficiente para sus gastos".

2. No lesiona la autonomía municipal el nombramiento de Inspectores por parte del Estado, que vigilen lo que le corresponde de las rentas. Su utilidad consiste en que vigilan la contabilidad municipal sin autoridad para intervenir en ella.

118 Félix F. Palavicini. Historia de la Constitución de 1917. Tomo II. Editado en México en 1938. pág. 499.

3. En los casos de conflictos hacendarios la intervención de la Suprema Corte, no lesiona la soberanía del Estado y es saludable porque queda fuera de la órbita local."<sup>119</sup>

Por su parte el diputado Cayetano Andrade, representante del tercer distrito de Michoacán con cabecera en Morelia, consideró inconveniente la designación de inspectores por parte del Estado, para vigilar las recaudaciones, ya que de hecho los Municipios no podían ser enteramente independientes.

El diputado Cepeda Medrano, al hacer uso de la palabra, defendió la existencia de dos recaudaciones y se opuso a que la Corte Suprema de Justicia de la Nación interviniese en los conflictos del municipio y del Estado, que se suscitarán por cuestiones hacendarias.

El diputado Fernando Lizardi, al referirse a la libertad municipal manifestó: "¿Quién de nosotros - dijo - tendría el atrevimiento bastante para echar un escupitajo sobre sus electores, que tanto han anhelado la libertad?. Sin duda alguna ninguno de nosotros señores diputados, porque todos hemos venido a luchar por la libertad municipal, toda vez que el Municipio es la primera expresión política de la libertad individual, y que la libertad municipal es la base de nuestras instituciones sociales.

Tratamos en estos momentos de la libertad municipal, y hemos encontrado que al discutirse la fracción II del artículo, se han inscrito oradores en pro y oradores en contra y he sido yo uno de los últimos inscritos y, seguramente, señores diputados, que vacilé muchísimo antes de saber si me podría inscribir en pro o en contra. Necesité oír a varios de los diputados y me inscribí en pro, porque soy enemigo de atacar..."

Entrando en materia, el diputado Lizardi dijo que trataría de demostrar que en la fracción II, si acaso se peca es por buena intención, con el buen deseo de hacer a los Municipios absolutamente libres, "de fundar entre ellos la soberanía municipal y de hacer del Municipio, que es la primera representación del individuo en sociedad políticamente -ya que antes existe la sociedad familiar -, la base y objeto de nuestras instituciones sociales y de nuestra nacionalidad."<sup>120</sup>

Al votarse en la sesión del 25 de enero, la fracción II fue desechada por ciento diez votos de la negativa y treinta y cinco por la afirmativa.

En la sesión nocturna del día 30 de enero, se puso a debate el voto particular sobre la fracción II del artículo 115, formulado por los CC. Heriberto Jara e Hilario Medina que dice Así:

120 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. págs. 331 y 332.

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

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

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

" II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten

entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el tribunal superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva."<sup>121</sup>

El general Calderon propone se aplace el debate, sobre la fracción II del artículo 115, y el general Jara, miembro de la comisión, dice que no se debía salir del recinto, sin haber dado cima a las labores del Congreso. La moción suspensiva presentada por varios CC. diputados, no fue considerada (eran las dos de la madrugada del 31 de enero).

El C. José Alvarez intervino. "Únicamente -dijo- voy a permitirme hacer una proposición a vuestra soberanía que evitará toda discusión. Si fuéramos a establecer bases para una cuestión hacendaria municipal, estarían justificados los temores del C. Diputado Calderón; pero ya basta de invasiones a la soberanía de los Estados, ya hemos fijado hasta que color debe tener el gobierno del Estado; (voces: ¡No!) Esas condiciones deben ser fijadas por cada legislatura, la cual debe señalar las condiciones que debe llenar todo régimen hacendario y municipal, debemos limitarnos a decir que los municipios deben tener absoluta libertad, fijándoles en cada caso, el régimen que mejor les convenga. Suplico por tal motivo a la comisión, que debe haberse dado cuenta de cuál es el sentir de la asamblea, para que retire su dictamen y

121 Felix F. Palavicini. Historia de la Constitución de 1917. pág. 544.

lo reforme en ese sentido y así quedará aprobado definitivamente."122

El aludido general Calderón, al hacer su aclaración dijo: "El proyecto del C. Primer Jefe no pretendió crear dificultades entre el ayuntamiento, la legislatura y el gobierno de los Estados. El Primer Jefe reconoce la soberanía de los Estados, pero no reconoce la soberanía municipal; de nada serviría establecer ese sistema hacendario; todo lo que proponga la comisión, porque es la legislatura de los Estados la que dará el recurso al municipio; yo lo que trato de evitar y me siento obligado a hablar cuando todos callan, porque creo tener los conocimientos necesarios sobre sistemas hacendarios; yo le concedo derecho al ayuntamiento para que administre sus propios recursos, pero será la legislatura de los Estados la que determine en qué forma y en qué cantidad. ¿Para qué vamos a decir "el tanto por ciento que le va a tocar", si no conocemos las fuentes de recursos que hay en cada distrito o municipio?. Suplico pues señores, tengan la bondad de fijarse en esto: en el municipio libre, han desaparecido los jefes políticos, quedando en su lugar el presidente municipal, quien no tiene ya superior jerárquico en el orden político; no lo tiene en el orden administrativo; en tal virtud, guardará el municipio con el Estado, con las legislaturas, con los gobernadores, las relaciones que determinan las leyes. Votad por el pro-

122 Felix F. Palavicini. Historia de la Constitución de 1917.  
pág. 545.



yecto del Primer Jefe en último caso."<sup>123</sup>

Así se debatía el destino de nuestras municipalidades, en el Constituyente de Querétaro, teniendo como escenario el Teatro de la República.

El C. Jara, intervino continuando con el debate: "Nosotros no hemos pretendido hacer triunfar a fuerza nuestro voto particular, y creo que la comisión tampoco tiene empeño en sacar adelante su dictamen; únicamente consecuentes con las ideas expuestas aquí sobre el particular, creemos que la libertad municipal no la pueden tener en realidad los ayuntamientos, no podrán gozar de su libertad si no es a base de una libertad económica efectiva. Si van a estar los municipios sujetos a lo que imponga el Estado; si al decir el municipio puede gozar de libertad, no se le dice también que puede gozar de su libertad hacendaria, sino que de alguna manera se deja al Estado que disponga de las rentas del municipio, dándole lo que quiera, los municipios quedarán en las mismas condiciones en que han estado hasta la fecha. Si el general Calderón se empeña en sostener su criterio hacendario, respeto su opinión; pero debo decir, que tiene la misma tendencia que regularmente manifiestan todos los que se encierran en el criterio que da el desempeño constante de determinada ocupación profesional. El ha estado manejando negocios hacendarios desde hace tiempo, y cree que los municipios, por lo que respec-

123 Félix F. Palavicine. Idem. pág. 546 y 547.

ta a sus fondos, no pueden regirse por otras bases que no sean las usadas hasta la fecha. Eso es todo; no quiere romper con ese arcaísmo, y las innovaciones que proponemos le parecen extrañas y extravagantes. Pero hay que fijarse bien en la forma como presentamos nuestro voto; allí no señalamos porcentaje, no ponemos un cartabón fijo, decimos sencillamente: el municipio administrará libremente su hacienda, señalándose las contribuciones municipales que sean suficientes para las atenciones de sus diversos ramos. Allí está la cuestión: queremos que haya una base para que el Estado no tenga sujeto al municipio, porque en esas condiciones, hay que tenerlo presente, cuando un Estado no quiera darle libertad a sus municipios, basta con que la legislatura les ponga taxativas, basta con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas, y que sean aprobadas por el congreso local, para quitar su libertad a sus municipios. No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad, a base de aire: se necesita tener esa libertad a base económica."<sup>124</sup>

El diputado Calderón había pedido que se votara por el proyecto del Primer Jefe. Cuando terminó de hablar el general Jara, el diputado Chapa dijo: La asamblea desea aprobar el proyecto del Primer Jefe. (Voces: ¡No, no; sí sí) Ya en las fracciones I y III del artículo 115 están condensadas todas las ideas

124 Félix F. Palavicini. Idem. pág. 546.

del Primer Jefe. El artículo 115 dice:

"Artículo 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:

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

De manera que, como ven ustedes, ya está aprobado el artículo del Primer Jefe, y la fracción II es una adición que había propuesto la comisión y que fue desechada por esta asamblea; la comisión retiró su dictamen y el voto particular también, de manera que no tenemos nada que votar." 125

El Secretario consultó a la asamblea si deseaba que continuase la discusión sobre el proyecto que presentó la comisión, o si se pasaba a la discusión del voto particular. La asamblea estuvo de acuerdo en continuar con el debate del voto particular.

Intervino el diputado Estéban B. Calderón, para decir: "se ha creído que porque el ayuntamiento es libre se va a encar-

gar forzosamente de todos los servicios públicos" Abundo en consideraciones al respecto, para concluir diciendo: "si el ayuntamiento va a tener esa facultad de decretar impuestos sin que la legislatura intervenga, porque es el único cuerpo que está facultado para ello, vamos a establecer el caos en todo el Estado."<sup>126</sup>

Intervino después el diputado Hilario Medina, que dijo: "Me concentraré al punto fundamental nada mas; ésta es una cuestión de vida o muerte; se tachó a la comisión de no haber sabido interpretar el espíritu de la discusión del otro día, se objetó el dictamen de la comisión en dos puntos principales; fue el primero, que los municipios pudieran recaudar todas las contribuciones; se objetó en seguida la intervención de la Corte para las cuestiones municipales. El voto particular contiene todo lo que quedó después que se retiraron los dos puntos objetados; el único sistema propuesto para substituir el voto particular, es que las legislaturas fijen la cantidad que perciba el municipio. Ahora bien, la comisión ha estimado que las legislaturas no darán al municipio la libertad económica que necesita, porque es para las legislaturas una facultad que no se les ha otorgado."<sup>127</sup>

El diputado Gerzayn Ugarte, expreso: "Ahora que se creó

126 Félix F. Palavicini. Idem. pág. 548.

127 Félix F. Palavicini. Idem. pág. 549.

el municipio libre, no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el municipio y los demás poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales, y tiene que exceptuarlas también el poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la comisión, para no dejar el hueso de las fracciones I a la III, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, he pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes ya desechados, sino en los siguientes términos.

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

El general Jara, informó entonces a la comisión, que los autores del voto particular, pedían permiso para retirarlo: en consecuencia, se vota el artículo presentado por la comisión que tuvo ochenta y ocho votos por la afirmativa y sesenta y dos por

la negativa."128

Con ésto, el Constituyente de Querétaro, dió por terminada una jornada que consagraba a medias el Municipio Libre.

Hemos visto alguna de las ideas expuestas en el Constituyente de Querétaro, que dieron origen al Municipio Libre. Como hemos podido observar, el artículo 109 de la Constitución de 1857 pasó a ser el 115 de la Constitución de 1917, con las reformas señaladas. Siendo el Municipio Libre de vital importancia para la nación, ha tenido que irse adecuando a las demandas de la época, por lo que ha sufrido diversas reformas, siendo la primera, el 20 de agosto de 1928, fracción III, sobre la integración de la Cámara de Diputados y facultades del Municipio; el 29 de abril de 1933, se adiciona el párrafo segundo de la fracción I, que dice:

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

128 Félix F. Palavicini. Historia de la Constitución de 1917. pág. 550.

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

El 12 de febrero de 1947, se reforma la fracción I del artículo 115, que señala la participación de la mujer en las elecciones municipales; el 19 de octubre de 1953 la fracción I del artículo 115 que concede la ciudadanía a la mujer; el 6 de febrero de 1976, se adiciona la fracción IV, V, para establecer una zona económica exclusiva fuera del mar territorial; el 6 de diciembre de 1977 se reforma al artículo 115, para establecer los 100 diputados de representación proporcional y 300 por el principio de votación mayoritaria relativa (reforma política); y el 3 de octubre de 1983 se reforma y adiciona el artículo 115 sobre el régimen de la institución municipal.<sup>129</sup>

No obstante la conquista revolucionaria de 1917, y las reformas sufridas del artículo 115 Constitucional, en nuestra legislación municipal, no existe una definición de municipio libre, ni se fijan las bases para su funcionamiento.

La ley debe definir qué es el municipio libre, y fijar las bases de su organización política y administrativa, determi-

<sup>129</sup> Las fechas aparecen en el Diario Oficial de la Federación.

nar la situación del individuo como miembro de la comunidad municipal. Es necesaria una reforma jurídica profunda, que reglamente el artículo 115 Constitucional, y garantice al municipio un verdadero desarrollo, y especifique la relación entre los tres niveles de gobierno, Federación, Estado y Municipio.<sup>130</sup>

## II. REFORMA MUNICIPAL DE 1983.

La iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución General, lleva la fecha del día 6 de diciembre de 1982. Es decir, se produce a tan solo seis días de iniciado el nuevo gobierno del Presidente Miguel de la Madrid.<sup>131</sup> Surge como producto de un cambio de sexenio, y se trata de uno de los principales puntos del programa político de Miguel de la Madrid.

Analizaremos cada una de las etapas de la reforma de 1983, con el objeto de conocerla y ver cuales son las nuevas atribuciones del municipio al llevarse ésta a la práctica.

Como todo proceso de reformas y adiciones a la Constitución General, consta de: Iniciativa Presidencial; Dictamen del Senado; Dictamen de la Cámara de Diputados; Aprobación de las Legislaturas de los Estados y la Minuta de aprobación por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y finalmente su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>130</sup> Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. pág. 530.

<sup>131</sup> Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. pág. 34.



a).- La Iniciativa.

Como es común a toda Iniciativa, consta de dos partes, la Exposición de Motivos, y la relativa a la formulación particular de las reformas y adiciones de que se trata.

En la Exposición de Motivos, después del primer párrafo introductorio, se mencionan los antecedentes históricos del municipio mexicano, entre los que destaca el Calpulli azteca, la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, en 1519, y el municipio mexicano en el siglo XIX. "Comienza hablando la Iniciativa del municipio como una sociedad natural domiciliada", profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político."<sup>132</sup>

El texto presidencial, reconoce al municipio como primer nivel de gobierno, el segundo sería el Estado, y el tercero correspondería a la Federación. El Municipio así considerado, es la fórmula de la descentralización de la vida nacional, ya que configura un gobierno dentro de un espacio territorial previamente delimitado.

"La iniciativa hace hincapié en que debe dársele efectividad al Municipio Libre. Por ello tomará medidas para asegurar el que los municipios puedan formar libremente sus presupuestos

<sup>132</sup> Miguel de la Madrid. El marco Legislativo para el Cambio. citado por Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. pág. 37.

de gastos; para que puedan administrar por sí solos, o mediante convenios, conjuntamente con los Estados, ciertos impuestos, ciertas rentas provenientes de servicios y aprovechamientos de bienes propios.

En realidad, es de la naturaleza del municipio gozar de cierta libertad, de cierta autonomía, aquella que los filósofos y juristas clásicos le reconocen por tratarse de una sociedad perfecta o de fines totales, similar a como lo es, el Estado federado.

La Iniciativa, viene a expresarse en términos parecidos cuando se refiere al municipio como una sociedad que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa; cuando lo define como el gobierno directo de una comunidad básica; cuando dice son auténticas escuelas de la democracia, para que se permita un desarrollo integral.<sup>133</sup>

" En realidad, la Iniciativa únicamente deja sin reformar el párrafo introductorio del artículo 115, y los dos primeros párrafos de la fracción primera. El resto constituye una nueva versión, que se presenta reestructurada y ordenada de nueva cuenta. Indiscutiblemente, estamos ante una profunda y amplia reforma.

Se adicionan tres párrafos a la fracción I, para preveer

133 Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. págs. 43 y 44.

lo relativo a la suspensión y desaparición de ayuntamientos; a la suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de sus miembros; así como los supuestos de renuncia o falta absoluta de la mayoría de dichos miembros.

La fracción II, del texto propuesto por la Iniciativa, consagra la personalidad jurídica de los municipios y la facultad gubernativa municipal para expedir disposiciones de buen gobierno. Como vemos, toma la idea del reconocimiento de personalidad, que antes se hallaba bajo la fracción III, y se le añade ahora la mencionada facultad para expedir normas gubernativas.

La fracción III, del nuevo texto, habla de los servicios mínimos que deberán otorgar los municipios. Materia enteramente nueva.

La fracción IV, recoge el principio de la administración libre de las haciendas municipales, antes enunciado en la fracción II, y desarrolla más extensamente cual será la composición de tales haciendas; así como se prevé la forma en que se elaborarán los respectivos presupuestos municipales.

La fracción V, introduce otra novedad: la materia urbana, señalando ciertas facultades a favor de los municipios para su regularización.

La fracción VI, contempla la manera de coordinarse con la federación, con los Estados y los municipios que tengan centros conurbanos comunes.

La fracción VII, repite el principio que ya venía en la fracción III sobre que el Ejecutivo Federal, y los gobernadores, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residan habitual o transitoriamente.

En la fracción VIII, se repiten los párrafos ya consagrados en la fracción III sobre la elección de los gobernadores; gobernador sustituto y sobre la composición de las legislaturas.

La fracción IX, introduce el principio para regular la materia laboral.

Y la fracción X, establece la posibilidad de que los municipios, mediante convenio, puedan asumir la prestación de algún servicio que estuviere siendo atendido por la federación o los Estados.<sup>134</sup>

b).- Dictamen del Senado.

La iniciativa que reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución General, entró al Congreso por la Cámara de Sena

134 Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. págs. 46 y 47.

dores, y "se turnó a las Comisiones unidas: Primera de Puntos Constitucionales; segunda de Gobernación y tercera de Desarrollo Económico y Social."<sup>135</sup> Dichas Comisiones, firman el Dictamen el día 23 de Diciembre de 1982, y hacen suya la Iniciativa de reformas y adiciones, por lo que la minuta del Decreto es prácticamente la misma que trae la Iniciativa.

La parte expositiva del Dictamen, consta de 39 párrafos, y comienza diciendo que de las consultas populares, desarrolladas durante la campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República, y al Senado de la misma, se recogió como demanda política, la descentralización de la vida nacional, por lo que era necesario fortalecer el federalismo y a las instituciones democráticas municipales, con el objeto de volver más activa la vida política y atender mejor los problemas de la comunidad municipal.<sup>136</sup>

Después, reitera el principio de que el municipio es una "célula política de todo Estado"; una institución fuertemente arraigada en la historia, en esta tradición, vuelven a aparecer los "Calpullis" aztecas, las organizaciones mixteco-zapotecas,

135 Miguel de la Madrid Hurtado. El Marco Legislativo para el cambio. Edición de la Presidencia de la República. Tomo 3. pág. 44. México 1983.

136 Los puntos fundamentales de esta demanda popular, se sintetizan en las 7 tesis rectoras de Miguel de la Madrid, publicado en México, en 1984, por el PRI, y son: El nacionalismo revolucionario, Democratización Integral, Sociedad Igualitaria, Renovación moral de la sociedad, Descentralización de la vida nacional, Desarrollo, empleo y combate a la inflación, y Planeación democrática.

maya, y la fundación de la Vera Cruz en 1519.

Se aluden las prácticas centralistas, para ratificar el propósito de descentralizar la vida nacional, como una manera de fortalecer el federalismo y la vocación democrática e insiste en que la iniciativa "constituye un texto normativo, que da las bases de orden material y económico para que el municipio pueda desenvolverse en los demás órdenes de la vida colectiva, como son el político, el social y el cultural."<sup>137</sup> Luego comenta algunos puntos concretos de la reforma propuesta en la Iniciativa.

1.- Sobre suspensión y desaparición de ayuntamientos.

El Dictamen sobre este punto, ve en la Reforma de la Iniciativa, una posibilidad para que los ayuntamientos puedan defenderse "cuando las legislaturas locales suspenden y declaran que han desaparecido los ayuntamientos,"<sup>138</sup> puesto que robustece la estabilidad de las comunidades municipales, ya que se otorga a los ayuntamientos el derecho de defensa, refiriéndose al derecho de audiencia, el cual en nada cambiaría la resolución subsecuente de la Legislación Local de que se trate.

137 Miguel de la Madrid H. El Marco Legislativo para el Cambio.  
pág. 37.

138 Idem. pág. 38.

## 2.- Mejoras electorales.

El dictamen apoya esta parte de la Iniciativa, porque generaliza sistemas ya existentes en la mayor parte de las constituciones locales. A este respecto, el Dictamen propone, se suprima la última parte de la fracción I del texto de la Iniciativa, que dice:

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones según disponga la ley."

A las comisiones no les gustó, que ante esta eventual falta de uno de los miembros se provoque una elección, argumentando:

"...pues la falta de uno o varios que no constituya mayoría de los miembros del Ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal a la elección."<sup>139</sup>

## 3.- La personalidad del Municipio.

El Dictamen, ratifica lo relativo a la personalidad del municipio, la cual queda debidamente robustecida con el agregado de que, los municipios puedan manejar su patrimonio conforme a ley, y destaca la importancia de reconocérsele al municipio cierto

<sup>139</sup> Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. pág. 87 y 88.

tas facultades para dictar bandos y circulares, señalando como obligación para las legislaturas locales el permitirles que realicen libremente esta función consignada en el texto; pero sujetándose al orden jurídico local. Este enunciado es una novedad en nuestra Constitución, lo cual no significa "que constituya alguna facultad que no le perteneciera ya de por sí a los ayuntamientos, y que éstos no han dejado de usar"<sup>140</sup>

Lo trascendente de la medida consiste, no en esa aparente novedad que se destaca, sino en el hecho de que se objetiviza, se formaliza la práctica que a diario se hace de la misma, una práctica de viva voz, una práctica - tal vez - caprichosa, porque no están escritas las reglas y las normas propias de ese buen gobierno, sino que cada presidente municipal, las aplica y las entiende a su leal saber y entender.<sup>141</sup>

#### 4.- Los Servicios Mínimos.

En relación a este punto, el Dictamen señala que "constituyen actividades que podían y deberían ser comunes a todas las entidades municipales del país."<sup>142</sup> Tal como se dice en la Iniciativa, pero al figurar en el texto del Artículo 115 Constitucional, como servicios mínimos, constituyen ya una obligación de

140 y 141 Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. págs. 89 y

90.  
142 Miguel de la Madrid H. El Marco Legislativo para el cambio.  
pág. 39.



los ayuntamientos.

La previsión del Dictamen, hubiera sido más oportuna, ya que señala, el asegurar a los ayuntamientos los recursos económicos para poder otorgar los servicios mínimos.<sup>143</sup>

#### 5.- La coordinación y asociación de los Municipios.

El Dictamen, señala la importancia de la coordinación y la asociación de los Municipios de un mismo Estado, para la prestación de servicios públicos, sujetándose a la ley local, según establece la fracción III del Artículo 115.

Sin embargo, la fracción VI del mismo artículo, señala la coordinación y la asociación entre Municipios de diferentes Estados, para planear y coordinar de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de los mismos, con apego a la ley federal de la materia. Así la fracción VI, da a esta figura una proyección más allá del ámbito territorial del Estado en cuestión.

#### 6.- La hacienda municipal.

El Dictamen, se limita a comentar lo que trae la Iniciativa. La fracción IV del Artículo 115, señala que la hacienda municipal se integra con: los rendimientos de los bienes que le pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las

<sup>143</sup> Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. pág. 91.

legislaturas establezcan, y las participaciones federales, pero serán administrados, de acuerdo a la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos que expida la legislatura local (último párrafo de la fracción IV).

#### 7.- Materia Laboral.

En materia laboral, la Iniciativa respeta el régimen interior de las entidades federativas, - éstas, gozan de la facultad para legislar en materia laboral, siempre y cuando, lo hagan respetando los lineamientos consagrados en el Artículo 123 Constitucional.

En este punto, hubo debate y oposición por parte de algunos miembros de las comisiones dictaminadoras, que argumentaban una contradicción entre los Artículos 73, fracción X y el 123 Constitucional, en el texto propuesto por la Iniciativa.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad.

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión, en los términos del artículo 28, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Por su parte "el Artículo 123, no indica que se deban

aplicar sus previsiones a los servidores públicos estatales y municipales. En consecuencia, jamás podrá haber una ley reglamentaria, expedida en base al 73, fracción X, reguladora de las relaciones laborales de estos servidores públicos de Estados y Municipios."<sup>144</sup>

B.- El pacto social y el pacto político.

El último párrafo del Dictamen, transcribe la convicción de las comisiones, de que la Iniciativa presidencial, "enriquece el pacto social y el pacto político de los mexicanos" y de que, el fortalecimiento del federalismo es la mejor vía para hacer realidad, que el municipio, célula básica de la república, sea el centro del perfeccionamiento del "hombre y de la Sociedad"<sup>145</sup>

Al respecto diremos, que si nos referimos concretamente a la comunidad municipal, desde un punto de vista jurídico, el pacto social y el pacto político, resultan ser una misma cosa, ya que el municipio, como vimos en nuestro primer capítulo, es una comunidad perfecta, ya que cumple con fines totales, al organizarse como grupo social.

c).- El debate en el Senado.

"El debate comenzó con una petición del senador Manzani-

<sup>144</sup> Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. pág. 93.

<sup>145</sup> Juan Ugarte Cortés. Op. Cit. pág. 94.

lla Schaffer, para que se esclareciera la reserva que el grupo de senadores obreros (Gilberto Muñoz Mosqueda, Arturo Romo Gutiérrez, Angel Aceves Saucedo y Luis Dorantes Segovia, pertenecientes a la Comisión de Planeación del Desarrollo Económico y Social, salvo Arturo Romo integrante de la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales), hicieron al Dictamen.

La petición anterior, determinó la intervención de José Ramírez Gamero, quien se ofreció a aclarar los hechos a título personal, porque ni perteneció a las Comisiones dictaminadoras, ni fue de los que hicieron la reserva. Además aclara, que de los interesados, los senadores obreros, no se encuentra ninguno presente. Se dijo:

"Los señores senadores, que hicieron su exposición por estar atendiendo un dictamen que posteriormente debería presentar, éstos, están ausentes."

Ramírez Gamero, explica que encontraron contradictoria la fracción IX del 115, según el texto propuesto por la Iniciativa, y la fracción X del 73. Y aclara que, no obstante la discrepancia, se aceptaba finalmente el Dictamen "con el propósito de que se logren los objetivos del autor de la iniciativa". Y que: "en su momento, haremos las modificaciones o las propuestas a modificaciones tanto a la Constitución, como a las leyes reglamentarias."

Luego de explicado el incidente, se pone a discusión en lo general el Dictamen, y se apuntan para hablar Miguel Borge Martín; Francisco José Madero González y Yolanda Senties de Ballesteros.

Miguel Borge Martín, en su intervención, no salió de los tópicos: se limitó a comentar algunas de las interesantes ideas que, como ya vimos trae la Iniciativa. Le parece que con la comparecencia que en su momento, realizó el Secretario de Gobernación y con las dos lecturas del Dictamen, ya se ha podido formar una "clara y amplia imagen" de los propósitos del Presidente. Admite luego, que ese es un período "de tanta actividad legislativa". Acepta por buena la fracción IX, y no ve ninguna contradicción con la fracción X del 73.

Madero González, insiste y amplía los mismos argumentos. Indica que las comisiones han "analizado exhaustivamente el fortalecimiento del federalismo", que el municipio es la célula básica; reconoce las prácticas centralizadoras del federalismo; alaba el que el Dictamen se apegue a la Iniciativa; después alude a la experiencia personal, como expresidente municipal "de quienes desde la jefatura municipal hemos soportado diversos calificativos" ...y agregó, "hemos soportado la prepotencia de representantes federales"... , conviene en que las previsiones sobre suspensión o desaparición de ayuntamientos, no es un atentado, sino por el contrario, norma de estabilidad.

La senadora Sentfes de Ballesteros, comienza destacando su vocación municipalista; subraya el hecho de "haberse emprendido un camino de centralización en el pasado, que se constituye en un grave obstáculo del presente". Habla de que "estamos ante un nuevo federalismo, propuesto por Miguel de la Madrid, y que no es una forma de organización política, sino un nuevo estilo de vida nacional, que busca el equilibrio político, económico y social a través de una auténtica descentralización de la vida nacional". Después realza la importancia de las finanzas municipales, para lograr este mejoramiento municipal, que este fortalecimiento aguarda "respecto a la soberanía estatal y municipal".

Puesta a discusión en lo particular, nadie más quiso hacer uso de la palabra. Por lo cual se pasó a votación, que le fue favorable por unanimidad de 56 votos. Al parecer únicamente faltaron los cuatro senadores obreros, autores de la reserva sobre el Dictamen.<sup>146</sup>

d).- El debate de la Cámara de Diputados.

La iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115, acompañada de la opinión de los senadores, se recibe en la Cámara de Diputados, procedente de la Cámara de Senadores, turnándose a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucio-

146 Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. págs. 95, 96 y 97.

nales, y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, integradas por 76 diputados.

1.- El Dictamen.

El Dictamen de las Comisiones, consta de 12 párrafos de parte explicativa, y la respectiva al articulado prácticamente queda intacta.

En la introducción, se asegura que las comisiones revisa ron las razones y fundamentos expuestos en la Iniciativa, así co mo la minuta del Senado, y después de haber sido discutidas sufi cientemente, formulan las siguientes consideraciones, que se enun cian en once párrafos seguidos.

a).- El Municipio Libre, célula social política y económica.

En la primera consideración se afirma que el Municipio Libre, es la célula social, política y económica que a través de nuestra historia ha sido baluarte de costumbres y adalid del cambio.<sup>147</sup> Al hablar del Municipio como una célula social política y económica, nos permite hablar de muchos municipios como células enfermas, víctimas del subdesarrollo, la miseria y la ignorancia, que constituyen un cáncer para unos de los más importantes logros de la Revolución Mexicana, y para la historia moderna del país.

147 Miguel de la Madrid H. El Marco Legislativo para el Cambio pág. 63.

b).- El Ayuntamiento.

El Dictamen, nos dice que los Ayuntamientos sostienen un contacto directo con la ciudadanía, mayor normalmente que el que ejercen otras autoridades, y por ello son quienes aportan experiencias recientes, que sirven de fundamento de la actividad política informada y consciente.<sup>148</sup> Esta afirmación es cierta, ya que existen municipios, que a lo largo de su historia, en muy escasas ocasiones han contado con la presencia de otras autoridades, y otros que nunca han sido por ninguna otra autoridad visitados, ya sea por su difícil acceso, o por negligencia de las autoridades, lo cual hace del Ayuntamiento el órgano de gobierno más importante, para la ciudadanía, en el desarrollo e integración de su comunidad.

c) El fortalecimiento municipal.

La Cámara de Diputados, al igual que la de Senadores, conoce las prácticas centralizadoras, y nos dice en el Dictamen: "La realidad ha desfasado la acción municipal, por lo que ahora habrá de recorrer un largo camino para convertir en verdad operativa el postulado constitucional."<sup>149</sup> Y ambas cámaras, proponen al gobierno federal que revise sus políticas.

La historia del Municipio en México, nos señala a un tipo de Municipio centralizado, que en ocasiones propició el desarro-

148 Miguel de la Madrid H. El Marco Legislativo para el cambio, pág. 63

149 Miguel de la Madrid H. El Movimiento para el Cambio. pág. 63



llo de algunos centros de población, a costa del empobrecimiento de otros, aunque existieron "intentos de reformar la administración hacendaria, con las repercusiones fiscales que ello comporta. Me refiero a la creación en 1687 del cargo de Superintendente General de Hacienda, y en 1691, de los Superintendentes de provincia."<sup>150</sup> Después vemos como el Municipio desaparece prácticamente, durante la dictadura de Porfirio Díaz, y aunque el movimiento revolucionario lucha por la implantación del Municipio Libre, el cual se reconoce en la Constitución de 1917, como base de nuestra división territorial, y de nuestra organización política y administrativa, en la práctica pueden más los vicios centralistas, que frenan el espíritu del Constituyente de Querétaro, y el desarrollo de la comunidad municipal.

d).- La cuestión laboral.

El Dictamen de la Cámara de Diputados, hace suya las modificaciones que el Senado hizo a la Iniciativa presidencial, y comenta la cuestión laboral planteada por el grupo de Senadores obreros, y las iniciativas de los Estados de Tlaxcala, México, Baja California y Michoacán, que se refieren a la competencia de las legislaturas locales para legislar, sobre las relaciones laborales entre los Estados y sus trabajadores.<sup>151</sup>

150 Textos Políticos en la Nueva España. UNAM México, 1984. Primera Edición. Impuestos y Tributos de Diego Balsemada. pág.-137.

151 Miguel de la Madrid H. El Movimiento para el Cambio. Cit. pág. 64.

e).- Sobre destitución de Ayuntamientos.

El Dictamen de la Cámara de Diputados, hace también suya la opinión de los Senadores, de que constituye un factor de estabilidad a favor de las comunidades municipales, y nos dice, "es proveer de estabilidad a las comunas, y respetar a ultranza el voto popular."<sup>152</sup>

Aquí el Dictamen confunde dos supuestos, el de la revocación de mando, con la destitución de los ayuntamientos, ya que a los miembros de un Ayuntamiento, no se les puede revocar el mando por ser electos popularmente, y solo pueden ser destituidos cuando incurran en responsabilidad, pero no puede existir la destitución del Ayuntamiento, como dice la iniciativa y el dictamen<sup>153</sup>. Juan Ugarte Cortés, opina al respecto: "el ayuntamiento es la voluntad del municipio, por ello, no puede hacerse desaparecer sin que desaparezca el municipio mismo. Es decir, el único supuesto lógico y admisible racionalmente de desaparición de ayuntamientos, es cuando desaparece el propio municipio."<sup>154</sup>

f).- Los Servicios Mínimos.

En relación a este punto, la idea gira en torno a la coordinación y la asociación de los municipios, para hacer frente a la prestación de los servicios mínimos, así como la coordinación,

<sup>152</sup> y <sup>153</sup> Miguel de la Madrid H. El Movimiento para el cambio  
pág. 64.

<sup>154</sup> Juan Ugarte Cortés, op. cit. pág. 102.

de los municipios para planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo regional.<sup>155</sup>

g).- La Materia Impositiva.

Se habla de la clasificación de los rubros de ingresos municipales, ya que, permiten conocer con certeza las fuentes primarias propias e intocables del haber municipal, y señala, que los egresos sean aprobados íntegramente por el ayuntamiento.<sup>156</sup>

h).- Mejoras Electorales.

El Dictamen, se refiere al hecho de que la iniciativa presidencial, amplía el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, ya que la iniciativa Presidencial, suprime el mínimo de 300 000, establecido por la Constitución, y otorga a las legislaturas locales, la facultad de introducir el principio de la representación proporcional, en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, sin mínimo proporcional.<sup>157</sup>

2 - El Debate.

El Debate que suscitó la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115, del Presidente Miguel de la Madrid, permitió la participación de todos los partidos políticos, lo que nos

155 Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. pág. 102

156 y 157 El Movimiento para el Cambio. citado. pág. 65.

permitió apreciar las diferentes posiciones partidistas e ideológicas, aunque hubieron pocas intervenciones por el total de 312 Diputados presentes al tiempo de la discusión. En pro del Dictamen se expresaron los diputados Javier Blanco Sánchez y Roger Cicerero del PAN, César Humberto González Magallón del PST, Baltazar Ignacio Valadez Montoya del PDM y Sami David David del PRI. En contra del Dictamen hablaron los diputados Raúl Rea Carvajal del PSUM y Alfredo Reyes Contreras del PPS.

a).- Tesis del PSUM.

Raúl Rea del PSUM, se pronuncia en contra del Dictamen, por las siguientes razones:

- Que las legislaturas quedarán facultadas para aprobar los ingresos municipales, chocaba con la libertad del municipio para administrar libremente su hacienda, y sostiene que el municipio nunca será libre, " cuando carece de los recursos necesarios para atender los servicios que son indispensables en su municipalidad."<sup>158</sup>

- No acepta que las legislaturas tengan el derecho de desaparecer ayuntamientos, "eso atenta, vulnera y liquida el principio del Municipio Libre."<sup>159</sup>

- Señala que el ayuntamiento debe calificar en última instancia sus propias elecciones, y agrega "que solamente la mayoría de

158 El Marco Legislativo para el Cambio. citado pág. 70  
159 Idem.

los electores tendrán el derecho de modificar estas disposiciones, o de revocar el mandato otorgado por ellos mismos."<sup>160</sup>

- El hecho que las legislaturas locales se les facultara para legislar en materia laboral, y dice, " la facultad de legislar acerca de la materia laboral debe corresponder nada más al Congreso de la Unión."<sup>161</sup>

b):- Tesis del PPS.

El PPS también manifestó que votaría en contra de las reformas, porque a criterio de Alfredo Reyes Contreras, y del PPS, "se restringe aún más la vida municipal", ya que aumentaban las facultades de las legislaturas en; "1.- Suspender ayuntamientos. 2.- Declarar que han desaparecido Ayuntamientos. 3.- Suspender o revocar el mandato de algún miembro de los ayuntamientos. 4.- Designar Consejos Municipales en su caso 5.- Expedir las leyes de acuerdo con las cuales los municipios manejarán su patrimonio. 6.- Los Ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que expidan las legislaturas, expedirán sus bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. 7.- Las leyes expedidas por las legislaturas locales, determinan qué servicios deben prestar, y cuáles podrá prestar en el futuro. 8.- La hacienda municipal sólo podrá obtener las contribuciones que establezcan las legislaturas. 9.- Las le

160 Idem. pág. 70,

161 Idem. pág. 71

gislaturas aprobarán las leyes de ingresos municipales y revisarán las cuentas públicas de los Ayuntamientos. 10.- Las legislaturas expedirán las leyes que rijan las relaciones entre los municipios y sus trabajadores. Es decir, en el cuerpo de la iniciativa y en el dictamen se mantiene, se identifican 10 facultades entre las que ya tenía, de acuerdo con el 115, y las que se agregan para las legislaturas, lo que limita evidentemente de una manera - que podríamos decir -, extraordinaria, la vida municipal.<sup>162</sup>

Por lo anterior, propuso modificaciones y adiciones al texto de la Iniciativa que se debatía, las cuales fueron rechazadas, el 29 de diciembre de 1982.

c).- La Tesis del PAN.

Por Acción Nacional, hablaron los diputados Javier Blanco Sánchez y Roger Cicero, que a nombre de su partido aprobaron en términos generales la reforma.

Primero habló, Javier Blanco Sánchez, que recordó a los constituyentes de Querétaro, Hilario Medina, Fernández de Lizardi y Heriberto Jara, como defensores de la libertad municipal. Señaló el voto de aprobatorio de su partido aún cuando la refor-

162 El Movimiento para el Cambio. citado.pág. 79.

ma sujeta a discusión dejaba mucho que desear, pero en esencia, dijo: "devuelve al municipio caudal y hacienda, facultad de administración hacendaria, y su derecho original de tipo legislativo para los efectos de su propia vida interior en su propia jurisdicción."<sup>163</sup> Propone modificaciones, que Roger Cicero se encarga de enunciar.

En resumen, los puntos que el PAN propone modificar, son:

- Propone que los Ayuntamientos puedan recurrir al juicio constitucional de Amparo, para proteger su patrimonio, personalidad, así como el ejercicio de sus atribuciones y la ejecución de sus tareas frente a cualquier acto de autoridad que afecte su buen gobierno.
- La vigilancia y control del ejercicio presupuestario del Ayuntamiento, por medio de auditorías permanentes, que permita incluso a cualquier interesado de la comunidad, conocer la situación financiera del Municipio.
- Que se convoque a elecciones extraordinarias, cuando se declare desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes, en cuyo caso las legislaturas designarían entre los vecinos a los consejos municipales

163 El Movimiento para el Cambio. citado pág. 75.

con carácter provisional, hasta la toma de posesión de las nuevas autoridades emanadas de la elección popular extraordinaria. (modificación al párrafo cuarto de la fracción I).<sup>164</sup>

Propone también, se adicione la fracción VII: " VII, El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente," propone se adicione: "Sin menoscabo de que la fuerza pública, esté a disposición de los ayuntamientos de los mencionados municipios permanentemente, siempre que los ayuntamientos en función de su autoridad la requieran."<sup>165</sup>

d).- La Tesis del PST.

El diputado Humberto González Magallón del PST, hizo saber que su partido estaba a favor de la Iniciativa, ya que ésta constituye un avance al ampliar el sistema político de la representación proporcional de los ayuntamientos.

Sostiene que es el Municipio, " el lugar donde se realizan y generan las actividades de la vida propia y de la convivencia social", pero también es ahí, "donde se han soportado y soportan todo género de arbitrariedades, demanes y atropellos, de quienes al margen del espíritu comunitario y distorcionado de

164 El Movimiento para el Cambio. Citado págs. 95, 96 y 97.

165 Idem. pág. 97.



las propias bases de legalidad que los convierte en autoridades, en muchas ocasiones, en forma fraudulenta ahogan la expresión libre, productiva y progresiva de las mejores fuerzas sociales, políticas y culturales del pueblo de México, para beneficio exclusivo de los intereses caciquiles y de camarilla regionales."<sup>166</sup>

e).- La Tesis del PDM,

El PDM, por medio del diputado Baltazar Ignacio Valadez, manifestó que era favorable a la iniciativa, ya que, objetivamente era buena, porque representa un avance de las demandas que hacía suyas el PDM.

Ignacio Valadez, habló de la cruda realidad del municipio, y recordó a los mártires de León Guanajuato del 2 de enero de 1946, y señaló que la reconstrucción nacional debía de empezar por la "reconstrucción del Municipio."<sup>167</sup>

f).- La Tesis del PRI.

Por el PRI habló el diputado Sami David David, que expuso las siguientes ideas:

- Que la iniciativa propone medidas descentralizadoras efectivas.

166 El Movimiento para el Cambio. citado pág. 85.

167 Idem. pág. 87.

- Las reformas aseguran el respeto al voto ciudadano, al unificar criterios en torno a los procedimientos para la suspensión y desaparición de ayuntamientos.
- Señala la importancia de la posibilidad de la existencia de ayuntamientos plurales en todos los municipios del país.
- Que se brinda a los municipios la oportunidad de ejercer un verdadero control sobre su patrimonio.
- El hecho de que los ayuntamientos puedan formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano. hace que se generen las condiciones de un sano crecimiento de los asentamientos humanos.<sup>168</sup>

Sami David, nos dice, que surge "un nuevo federalismo que tiene un denominador común: el rumbo histórico del país, con base en la soberanía nacional, en un desarrollo equilibrado, en una mejor distribución de recursos y de riquezas y en una mayor competencia y participación política de las entidades, municipios, partidos y ciudadanos de la vida institucional."<sup>169</sup> Termina su intervención, solicitando al Presidente de la Asamblea, que pregunte a los asambleístas si está suficientemente discutido el Dictamen.

g).-Su aprobación.

Declarado suficientemente discutido el Dictamen de las

<sup>168</sup> El Movimiento para el Cambio, citado págs. 88 a la 93.

<sup>169</sup> Idem. pág. 93.

Comisiones, para los efectos del Artículo 134 del Reglamento Interior del Congreso General, se consultó a la Asamblea, si algún ciudadano diputado querfa hacer reserva expresa de alguna fracción, para su discusión en lo particular. Nadie quiso hacer reserva especial, por lo que se tomó votación conjunta, en lo general y en lo particular en un solo acto, siendo aprobada la minuta de la Iniciativa, en los Términos del Dictamen, por 293 voto a favor y 19 en contra. Pasando a la legislatura de los Estados para sus efectos constitucionales.

h).- La Consulta a la Legislatura de los Estados.

De acuerdo a lo establecido por el Artículo 135 Constitucional de las reformas a la Constitución.

ART. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas, sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.<sup>170</sup>

170 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fernández Editoriales. citada.

En cumplimiento con este, precepto constitucional, con posteridad a la aprobación de las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión, las reformas propuestas por el Presidente Miguel de la Madrid, al Artículo 115 Constitucional, fueron turnadas a la legislatura de todos los Estados.

Una vez que las legislaturas de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas aprobaron las modificaciones constitucionales, se había dado cumplimiento al 135 Constitucional, ya que el voto había sido aprobatorio, se procedió al recuento formal y a hacer la declaratoria de procedencia de la Reforma. El Decreto en cuestión, aparece promulgado en el Diario Oficial de la Federación de día 3 de febrero de 1983.

El Diario de Debates, no menciona a las legislaturas de Sonora, Jalisco, Oaxaca, Hidalgo, Morelos, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Chihuahua, San Luis Potosí y Durango. 171

Esta parte del proceso de reformas, es la menos conocida, porque es difícil tener acceso a la información que se genera en el seno de cada Legislatura.

171 El Movimiento para el Cambio. págs. 93 a la 105.

Una vez publicado el Decreto, en el Diario Oficial de la Federación, los Estados de la Federación procedieron a adecuar los textos de sus Constituciones Locales, y de sus Leyes Orgánicas Municipales, al nuevo texto del Artículo 115 de la Constitución General.

i).- Comentario al texto del Artículo 115.

Hemos visto a lo largo de nuestra exposición, los diferentes rasgos del Municipio, tanto en su evolución histórica, como en su conceptualización doctrinal y jurídica. Así que, solo nos resta comentar el texto del Artículo 115, para conocer cuáles son las atribuciones del Municipio, al aplicarse la Reforma del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, de 3 de febrero de 1983.

Vamos a partir de la idea de Municipio Libre, como sociedad perfecta, que se da en el seno del Estado moderno, y que en nuestro caso particular constituye la base de nuestra división territorial, y de nuestra organización política y administrativa, presentando las siguientes características:

- Es administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no existen autoridades intermedias entre éste y el Estado.

- No hay reelección de los miembros propietarios del Ayuntamiento, para el período siguiente, ni como suplentes, no así los suplentes, que pueden ser electos como propietarios.

- Están investidos de personalidad jurídica, que les permite manejar conforme a la ley su patrimonio, y dictar los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, de observancia general dentro de su territorio. La personalidad jurídica les permite establecer convenios con el Estado, la Federación, y otros municipios incluso de entidades federativas diferentes, compartiendo responsabilidades en la promoción del desarrollo, así el último párrafo de la Fracción III, nos dice: "Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. " Y la Fracción VI, establece la posibilidad de que municipios de diferentes entidades federativas establezcan convenios, para que de manera conjunta y coordinada planeen el desarrollo de sus comunidades, lo que favorece la autonomía municipal, y devuelve al Municipio el derecho a regir su propio destino.

- Tienen a su cargo la prestación de los siguientes servicios públicos: Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que determinen las legislaturas locales según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, y podrán ser prestados con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario, y lo determinen las leyes. (Fracc. III).

- La libre administración de su hacienda formada por los rendimientos de sus bienes, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, se ha fortalecido con la facultad de cobrar y administrar los impuestos de la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Esta competencia fiscal exclusiva, ha permitido a muchos municipios elevar considerablemente sus ingresos (Fracc. IV).

- Las legislaturas locales están facultadas para aprobar las leyes de ingreso de los ayuntamientos, y revisar sus cuentas públicas ( Fracc. IV ).

- Los municipios están facultados, para ordenar su territorio, en los términos de las leyes federales y estatales, lo que les permite planear su desarrollo integral a través de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como en

la creación y administración de reservas ecológicas, controlar y vigilar el uso del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, y otorgar licencias y permisos para construcciones (Frac. V).

- Las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores, se rigen por leyes que expiden las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias (Fracc. VIII).

- El tercer párrafo de la fracción I, nos habla de que las legislaturas de los Estados pueden suspender o desaparecer ayuntamientos, y suspender y revocar el mando de alguno de sus miembros, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes. Esto es imposible, porque a nuestro entender, la suspensión o desaparición del Ayuntamiento, es la desaparición del municipio en cuestión, por lo que consideramos que esta parte del texto constitucional debe ser objeto de una reforma, ya que no constituye un factor de estabilidad a favor del municipio, como los asambleístas se han empeñado en subrayar, si no más bien, constituye un factor de riesgo para las comunidades municipales que ven amenazada su existencia, ya que al no existir una ley reglamentaria del artículo 115 de la Constitución Federal, deja la existencia del municipio al saber y entender de las legislaturas de los Estados.

Por otra parte el suspender o revocar el mando de alguno



de los miembros del Ayuntamiento, que fueron electos popularmente, constituye una flagrante violación al voto popular.(Fracc.I).

- La representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, permite una descentralización de poder de las cabeceras municipales hacia las delegaciones o comisarías, lo que permite que los delegados de los ayuntamientos en los pueblos que integran el municipio, tengan una mayor responsabilidad, y coadyuven con el municipio en sus funciones político-administrativas. Por primera vez, los delegados municipales reciben capacitación, y la participación de la ciudadanía se ha incrementado, a través de comités y empieza a ser reglamentada para volverla permanente.

Esta reforma no significa un logro para el cumplimiento del principio de Autonomía Municipal, pues adolece de vicios e imprecisiones que deben ser corregidos, ya que ponen al municipio en manos de los gobernadores de los Estados, pues éstos ejercen funciones municipales importantes, como:

- a).- La facultad legislativa municipal
- b).- El orden laboral municipal.
- c).- La facultad de ampliar o reducir los servicios públicos.
- d).- La facultad hacendaria, con respecto a las participaciones federales, que como nos dice en su inciso b) la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, " 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," esto quiere decir, que se deja a la discreción del Gobernador y de su gobierno, el reparto de las participaciones federales que corresponden a los municipios del Estado en cuestión.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de mayo de 1984, se publicó el Decreto del Ejecutivo, por el que se crea el Organismo Administrativo Desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Estudio Municipales.

"Los Considerandos del Decreto que lo creó, se basan en el principio centralizador que atribuye ingerencia en todo, al Ejecutivo federal. Al efecto dice: "es obligación del Ejecutivo, vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, y dictar las medidas que requiera ese cumplimiento", lo cual es falso y centralizador pues el Art. 89 de la Constitución de la República, le confiere la facultad de proveer a la exacta observancia de las leyes, solamente en la "esfera administrativa".

Es también centralista el Centro, porque se crea como "órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación."

También es centralista, porque su cúpula o sea su Comisión Consultiva, está presidida por el Secretario de Gobernación e integrada por los miembros que acuerde el Jefe del Ejecutivo.

Paralelamente es centralista, porque su Vocal Ejecutivo es designado y removido por el Secretario de Gobernación.

Finalmente es centralista, porque centraliza en los gobiernos de los estados su Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal a través de consejos estatales dependientes y antidemocráticos.

Y, operativamente es centralista, porque se atribuye la facultad de firmar acuerdos para transferir servicios a los municipios, con una personalidad que no tiene ni deberá tener.

En vano se proclama en los considerados del Derecho, "el respeto pleno por los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas y de los municipios." El Centro de Estudios, ha nacido del pecado original de un no abandonado centralismo, en vez de constituirse en una institución nacional genuinamente municipal y manejada por los propios municipios.<sup>172</sup>

172 Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. citado. págs. 532 y 533.

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

Si analizamos los cuatro capítulos que integran este ensayo histórico-jurídico sobre la evolución del Municipio Mexicano, llegaremos a las reflexiones siguientes:

PRIMERA.- El municipio primitivo, está formado por el clan y la tribu, es de carácter agrario, y sus miembros se encuentran unidos por los lazos del parentesco, y al establecer su estructura económica agraria, y su forma de vida sedentaria, sus miembros se ligan por la vecindad o el domicilio.

SEGUNDA.- El municipio natural o sociológico, surge de una asociación natural e instintiva de los seres humanos, que los motiva a vivir en sociedad, independientemente de la forma política que posea el municipio.

TERCERA.- El municipio político, es la comunidad domiciliada por excelencia, que se da en el seno del Estado.

CUARTA.- La herencia grecolatina, en el municipio occidental, señaló rasgos que persisten a través del principio de autonomía municipal, del régimen familiar, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal, del gobierno edilicio, de la responsabilidad de los funcionarios y de la diferenciación de funciones entre Estado y el municipio.

QUINTA.- Grecia, fue la que aportó a la historia una nueva institución: la Polis, o sea la ciudad, en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupado en demos (municipios).

SEXTA.- Desde sus orígenes, la institución del municipio, ha estado indiscutiblemente unida a los derechos civiles y políticos de los habitantes de los pueblos confederados, o sometidos a Roma.

SEPTIMA.- La domus romana, era muy similar al Calpulli azteca, y estaba constituida por: gentes que poseían un antecesor común, un gobierno propio el Paterfamilia, asentada en un territorio determinado, con un culto propio, y un patrimonio independiente.

OCTAVA.- La institución romana del municipio, se fue perfeccionando a través del tiempo, alcanzando su más alto desarrollo tanto jurídica como políticamente, en los primeros siglos del imperio. Después la lex iulia municipalis, restó autonomía al municipio, dando origen al primer Estado con características de centralización.

NOVENA.- La primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da, es que la fuerza del poder romano, aumentó gracias a la amplitud dejada a la libertad local, mientras se mantuvo la libertad municipal, floreció el Imperio, pero cuando

do el despotismo dominó a los municipios, la decadencia de la gran estructura imperial se consumó rápida y fatalmente.

DECIMA.- Durante la Edad Media, en España, los árabes establecen el régimen de Alcaidís -Alcaldes -, que más tarde, durante la Conquista se traslada a México.

DECIMAPRIMERA.- En España, los fueros municipales, eran la ley que consagraba todos los derechos de cada localidad, al igual que nuestras actuales leyes municipales, constituían una auténtica carta, donde se consignaba una serie de derechos y normas jurídicas, que derivaban del derecho positivo vigente en esa región

DECIMASEGUNDA.- El régimen comunero español, con sus fueros y privilegios, constituye la época de oro, de los municipios españoles.

DECIMATERCERA.- El Calpulli azteca, constituye nuestro municipio natural, fundado en la explotación común de la tierra, dentro del clan totémico, y la unión de todos ellos constituye la ciudad que es la expresión sociopolítica de la tribu.

DECIMACUARTA.- A la llegada de los españoles, los calpullis constituían municipios naturales de carácter agrario, muy desarrollados, en donde el municipio político había ya hecho su aparición, con la consecuente división de la sociedad en clases,

y la división del poder de una organización estatal.

DECIMAQUINTA.- La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, constituye el primer municipio español de América continental, y su fundación en 1519, hace posible la conquista y colonización de México.

DECIMASEXTA.- Durante la Conquista, coexistieron en México, Nueva España, los municipios españoles y los municipios indígenas, ya que los españoles no compartieron el derecho de vecindad con los pueblos conquistados, pero respetaron la existencia de éstos, en la medida que no afectara los fundamentos ideológicos del derecho español, que se trasplantó a la Nueva España.

DECIMASEPTIMA.- El régimen comunero español o municipio pre-Villalar, había logrado importantes conquistas, como son: la igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio, las garantías procesales, la participación en la cosa pública, el derecho de los vecinos a elegir libremente los magistrados concejiles y la responsabilidad pública de los funcionarios. Estos derechos surgidos en el seno de los municipios, constituyen los antecedentes directos de los universalmente consagrados, siglos después, por la Revolución Francesa en 1789.

DECIMOCTAVA.- Carlos V, quebrantó el régimen democrático de los municipios, con la venta de regidurías, que sujetaron a revisión las ordenanzas municipales, y provocaron la inconformi-

dad de las comunidades, que lucharon contra estas medidas, revocaron los nombramientos hechos por Carlos V, y exigieron garantías y respeto para las comunidades.

DECIMANOVENA.- La derrota de los comuneros en Villalar, en 1521, puso fin a toda una época, pues ya no hubo fuerza organizada que se opusiera al absolutismo de la corona (la práctica de nombrar regidores fue introducida por los reyes católicos.

VIGESIMA.- La etapa pos-Villalar representada por los cabildos seculares (el derecho secular, es el derecho del Estado para los municipios), en la Nueva España había de contarse a partir de 1523, con las instrucciones dadas a Cortés, para la pacificación de estas tierras.

VIGESIMAPRIMERA.- Durante la etapa pos-Villalar, el gobierno municipal tenía facultad de nombrar regidores, con la decisiva intromisión de Alcaldes Mayores o Corregidores no empleados en la Villa Rica de la Vera Cruz, en 1519, y sí en el municipio metropolitano, en cuanto Alcalde Mayor en 1524 - una realidad derivada de Villalar.

VIGESIMASEGUNDA.- En la Nueva España, primero se estableció el gobierno local, y después se crearon los lazos de vecindad, que dieron origen al municipio, de una manera inversa a la normal evolución del municipio en el mundo.



VEGESIMATERCERA.- Durante el siglo XVI y XVII, las medidas de carácter centralizador, redujeron a un papel mínimo la expresión de los municipios, pero a fines del siglo XVIII, cambió de forma, más no varío de fondo, surgiendo un nuevo tipo de centralismo basado en el modelo francés, que estaba constituido por el régimen de intendencias.

VIGESIMACUARTA.- Se introduce en el municipio de la Nueva España una corriente centralizadora, y a este fin, respondería su concepción urbana. La población se agrupaba en manzanas, y éstas, integraban el núcleo en torno a la plaza, que a su vez era el eje de los diversos barrios.

VIGESIMAQUINTA.- Las Ordenanzas de Intendentes de Carlos III, en 1786, puestas en práctica en la Nueva España, por la reforma del conde Gálvez, aumentaron la centralización, al dejar en manos de los intendentes el control de los principales ramos del Ayuntamiento, restándole facultades, sobre todo, en la cuestión hacendaria. Así la autoridad monárquica de España se reproducía en la Nueva España.

VIGESIMASEXTA.- Al abdicar Fernando VII, en favor de José Bonaparte, en la Nueva España, en julio de 1808, el síndico don Francisco Primo de Verdad, y el regidor del cabildo de la capital, don Juan Francisco Azcárate, postularon ante el virrey Iturrigaray, la tesis de que por haber abdicado el monarca en favor del usurpador José Bonaparte, en el pueblo de la Nueva Espa-

ña, había recaído la soberanía como capacidad de autogobierno.

VIGESIMASEPTIMA.- La Constitución de Cádiz de 1812, suprimió las desigualdades existentes entre los habitantes de la Nueva España (fue la primera Constitución Centralista de España), aunque fue de una efímera vigencia, tuvo gran influencia en la ideología de nuestros libertadores.

Esta Constitución contempla como obligación ciudadana, el desempeño de los concejiles, y determina los negocios que habrán de constituir la tarea fundamental del Ayuntamiento.

VIGESIMOCTAVA.- En 1811, la Suprema Junta Nacional Americana, instalada en Zitácuaro por López Rayón, generó un documento denominando "Elementos Constitucionales", que en sus artículos 20 y 21 hacía mención de los Ayuntamientos como los órganos de gobierno municipal.

VIGESIMANONA.- Los textos Constitucionales inmediatos, a la independencia, como son: el Plan de Iguala, proclamado por Agustín de Iturbide, la Constitución Federal de 1824, carecen de referencias sobre el municipio, no así "Las Siete Leyes Constitucionales de 1836", que la sexta ley, se refería al gobierno de la república y regulaba la institución del municipio.

TRIGESIMA.- Las Leyes de Reforma de Juárez, y la Constitución de 57, no dedicaron un solo artículo a los municipi-

plos. Así los documentos del federalismo del siglo XIX, pasan a la historia de nuestro país, sin haberse ocupado de la regulación municipal.

TRIGESIMAPRIMERA.- Bajo el imperio de Maximiliano, se trató de instaurar un régimen policiaco, mediante los Prefectos, Subprefectos, guardias municipales de policía y Alcaldes, dejando solamente las funciones deliberativas a los ayuntamientos en la esfera local.

TRIGESIMASEGUNDA.- Hasta mediados del siglo XIX, se disputaron el control de la política local dos tendencias: La conservadora, de carácter centralista, que trataba de suprimir la naturaleza electiva de los ayuntamientos, y la liberal, de carácter federalista, que deseaba un régimen de autonomía, mediante ayuntamientos de elección popular.

TRIGESIMATERCERA.- Las prefecturas políticas, durante el régimen de la dictadura de Porfirio Díaz, ahogaron la vida de los municipios, y se convirtieron en una institución odiosa y calculadora de los derechos ciudadanos.

TRIGESIMACUARTA.- Los precursores de la Revolución, postularon como conquista inmediata y elemental, la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal.

TRIGESIMAQUINTA.- Legislativamente, la primera medida dic

tada en favor del Municipio Libre, fue el decreto de 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por Venustiano Carranza, que modificó el artículo 109 de la Constitución de 57, y más tarde pasó a ser el artículo 115, en la Constitución de 1917.

TRIGESIMASEXTA.- El municipio en su proceso dentro de la vida nacional, es hasta la Constitución de 1917, que se le da por fin un marco jurídico adecuado, reconociéndolo como la base territorial, política y administrativa de nuestra república, con sagrando el principio del "Municipio Libre".

TRIGESIMASEPTIMA.- En un intento por revertir la tendencia centralizadora, que ha debilitado el desarrollo de nuestras municipalidades, el Ejecutivo Federal decide reformar y adicionar el Artículo 115 Constitucional, siendo aprobada la iniciativa del entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado, por el Congreso de la Unión el 3 de febrero de 1983.

TRIGESIMOCTAVA.- En términos generales, la reforma presenta ciertos riesgos al momento de la interpretación directa del nuevo Artículo 115, y no deja de existir cierta incertidumbre en cuanto a términos empleados en el articulado.

TRIGESIMONONA.- Esta reforma que pudo ser trascendental para la configuración política, económica, cultural y social de la nación, constituyó en realidad una contrarreforma, pues no fue

suficientemente estudiada, y más que el cansancio fue una actitud fútil por parte de los legisladores, la que permitió la aprobación de un nuevo modelo de municipio centralizado, con imagen de Municipio Libre.

\* CUADRAGESIMA.- Los avances de esta reforma, han sido más teóricos que prácticos, ya que sobre los mejores esfuerzos prevalece la inercia de añejas costumbres.

CUADRAGESIMOPRIMERA.- El Municipio Libre, como establece la Constitución General de la República, no existe, pues se encuentra incluido en un orden preestablecido, partiendo del 115 de nuestra Carta Política General, hasta las entidades federativas, las cuales han modificado el texto de su Constitución local, para adecuarla al nuevo texto del Artículo 115.

CUADRAGESIMOSEGUNDA.- El reclamo popular, recogido a lo largo y ancho de nuestro país, por el candidato a la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, y los aspirantes al Congreso de la Unión, hacían patente la necesidad de elaborar una ley reglamentaria del Artículo 115 Constitucional, que brindara a los municipios la oportunidad de reconquistar espacios sociales perdidos.

CUADRAGESIMOTERCERA.- Reinteramos la necesidad de elaborar una ley reglamentaria del Artículo 115 Constitucional, que cree municipios tipos, en base a las diferencias históricas, cu

turales, territoriales, geográficas, materiales, técnicas humanas, estructurales y administrativas, reconozca y fortalezca el Municipio Libre, como primer nivel de gobierno.

CUADRAGESIMO CUARTA.- Se deben revisar las funciones del Centro Nacional de Estudios municipales, para que no atente contra la "libertad Municipal", y se convierta en un verdadero ase sor de las municipalidades, dentro de un marco de democracia, con la participación de los municipios.

CUADRAGESIMOQUINTA.- A medida que el estudio del Derecho Municipal se desarrolle, y decidamos aprovechar toda nuestra experiencia municipalista, que permita a los municipios, la oportu nidad de contar con capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial, y poblacional, haremos de Mé xico una gran nación.

## A P E N D I C E

Texto íntegro del Artículo 115 Constitucional.

## TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación

ART. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las 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 directa, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualesquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de 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 sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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

Los ayuntamientos, poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberá 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, y
- 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 correspondan.

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

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus 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), no concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

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

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

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 Es-

tados, tendrán el mando de las fuerzas públicas en los municipios donde residieren habitual y transitoriamente.

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

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

IX. (Derogada).

X. (Derogada).

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

- Antonio Caso. Obras Completas. IX Sociología. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1973.
- A. Petrie. Introducción al Estudio de Grecia. Breviarios del Fondo de Cultura Económica. Undécima reimpresión 1980.
- Aristóteles. Extractos de la Política. Serie Los Clásicos W. M. Jackson, U.S.R. 1974.
- Cicerón. Los Oficios. Serie Los Clásicos. W. M. Jackson, U.S.A. 1974.
- Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. Trigésima Edición. México 1979.
- Enrique Pérez de León. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Impresión Particular. Quinta Edición. México 1982.
- El Día en libros. Sociedad Cooperativa. La Constitución hoy. Publicaciones Mexicanas, S.C.L. Primera Edición. México, noviembre de 1987.
- Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, Cuarta Edición. México 1958.
- Felix F. Palavicini. Historia de la Constitución de 1917. Tomo II. Impresión de noviembre de 1938. México.
- Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 'Decimosexta Edición. México 1978.

- Guillermo Floris Margadant. Historia del Derecho Romano. Editorial Esfinge. Séptima Edición, México 1977.
- G. Politzer. Curso de Filosofía. Ediciones de Cultura Popular. México 1985.
- Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1982.
- Jorge Carpizo. La Constitución Mexicana de 1917. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuarta Edición. México 1980.
- Juan Jacobo Rousseau. El Contrato Social. Editorial Sarpe. España 1985.
- Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1985.
- Miguel Acosta Romero, Mariano Azuela Guitrón, Héctor Fix-Zamudio, Arturo Llorente González, Jorge Madrazo, Emilio O. Rabasa, Jorge Sayeg Helú y Salvador Valencia Carmo. La Reforma Municipal en la Constitución. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1986.
- Miguel León Portilla. De Teotihuacán a los Aztecas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1977.
- Miguel de la Madrid Hurtado. La Política de la Renovación. Editorial Diana. Primera Edición. México 1985.
- Miguel de la Madrid Hurtado. El Marco Legislativo para el Cambio. Edición de la Presidencia de la República. Tomo 3. México 1983.

- Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1985.
- Nicholas S. Timasheff. La Teoría Sociológica. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1977.
- Teresita Rendón Huerta Barrera. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1985.
- Tomás Moro. Utopía. Editorial Sarpe. España 1984.
- Rafael Preciado Hernández. Lecciones de Filosofía del Derecho Universidad Nacional Autónoma de México. Primera reim presión. México 1986.
- Vicente Riva Palacio. México a través de los Siglos. Editorial Cumbre. Novena Edición. México 1972.
- Voltaire. Cartas Filosóficas y otros escritos. Colección Los Grandes Pensadores. Editorial Sarpe. España 1983.

#### ENCICLOPEDIAS

- Gran Enciclopedia del Mundo Durvan. Tomo II. Ediciones Durvan. Barcelona, España 1967.
- Enciclopedia Autodidáctica Quillet. Grollier W.M. Jackson. U.S.A. 1973. Tomo IV.

#### DICCIONARIOS

- Diccionario Enciclopédico Sopena. Tomo VII y XII. Editorial Sopena. España 1973.

Diccionario de la Real Academia Española. Editorial Espasa.

Tomo I. XIX Edición. España 1970.

Diccionario de Derecho. Pina, Pina Vera, Editorial Porrúa. México 1984.

#### REVISTAS

Cuadernos Municipales. Centro Estatal de Estudios Municipales.

Gobierno del Estado de Chiapas. Año 1. No. 1. Enero-febrero 1984.

#### JURISPRUDENCIA CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- Ley General de Deuda Pública.
- 4.- Ley de Información Estadística y Geográfica.
- 5.- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.
- 6.- Ley de Obras Públicas.
- 7.- Ley Federal de la Reforma Agraria.
- 8.- Ley General de Crédito Rural.
- 9.- Ley de Planeación.
- 10.- Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.
- 11.- Ley General de Población.
- 12.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



cos.

13.- Ley de Amparo.

14.- Ley General de Bienes Nacionales.

15.- Ley Federal de Educación.

16.- Ley General de Salud.

17.- Ley Federal del Trabajo.

18.- Ley de Servicio de Tesorería de la Federación.

19.- Código Federal Electoral.

20.- Ley del Servicio Militar.