

920
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

Análisis Comparativo del Artículo 115
Constitucional con la Realidad del
Municipio Actual 1992

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
Francisco Javier Torres Rodríguez



Ciudad Universitaria, México

1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 T R O D U C C I O N

A lo largo de esta investigación, intento estudiar la -- problemática del Municipio, para lo cual parto de Roma, estudio el Derecho Español Municipal y concluyo con el Municipio en México, - Es en el México provinciano donde el Municipio encuentra su moderna institucionalidad y como base de la división territorial y de - la organización política y administrativa adoptada por la República Mexicana, esto lo llevo a efecto en el Capítulo Primero.

En el Capítulo Segundo tengo la intención de destacar el Municipio en nuestro país a lo largo de su historia, desde su aparición en la Villa Rica de la Veracruz hasta su aparición en la vi da constitucional actual.

A lo largo del Tercer Capítulo de este trabajo, hago un breve análisis del soporte constitucional de la figura del Municipio Libre actual, al efecto se estudia su estructura, funcionamiento, atribuciones y algo muy importante que es la LIBERTAD MUNICIPAL EN LA ADMINISTRACION DE SU HERARIO.

Finalmente en el Capítulo Cuarto me vuelvo egoísta y particularizo sobre mi Municipio, el Municipio de Iguala y su problemática de años, la que con el paso del tiempo y, como se perfila - la situación en los días que corren, es posible que continúe beneficiando a algunos y perjudicando a muchos.

Sostengo la tesis de que el problema de un Municipio es el no satisfacer las necesidades mínimas de sus miembros en cuanto a la prestación de los servicios públicos que se requieren, como resultado de los malos manejos administrativos de las autoridades municipales, por lo que las fallas no son de la ley, sino de los hombres.

C A P I T U L O No. 1

Antecedentes Históricos del Municipio

1.1 El Municipio en la Antigua Roma

1.2 El Municipio en la Antigua España

1.1 El Municipio en la Antigua Roma

A pesar que la doctora Aurora Arnaiz Amigo, sostiene que "el Consejo o Municipio Castellano, ha sido descartado como de origen romano y que pertenece más bien a la estructura local germánica que continúa después de la caída visigoda en la península y se robustece en la lucha contra el islám durante la reconquista". (1) Considero que sí constituye un importante punto de inicio para entender el análisis que se pretende en este trabajo, ya que sería un tanto comprensible para los sujetos que están acostumbrados a una forma de vida como la de esta capital, y que no comprenderían ni entenderían un sistema municipal, como el que se desarrolla en toda la provincia de nuestro país.

El estudio histórico del municipio significa un gran esfuerzo para el estudioso moderno, esfuerzo que no realizaron los autores antiguos por no llegar a plantearse en términos históricos el problema de su organización municipal.

(1) Arnaiz Amigo, Aurora.- "Antecedentes del Municipio Libre Mexicano". Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España.

En la investigación referente a este primer punto de la tesis, la historia del origen municipal romano es considerada por Armando Torrent desde los inicios del siglo IV antes de nuestra era, y hasta el último siglo de la República, tomando estas referencias como punto de partida, así Roma intenta una organización municipal, que cada vez se irá ampliando más, poco importa ahora si se trata de CIVITATES CUM o SINE SUFFRAGIO, o bien si eran COLONIAE o propiamente MUNICIPIO. "Con estos nuevos planteamientos, Roma extendió su hegemonía en Italia, especialmente después de la disolución de la LIGA LATINA en 338 A.C., apoyando a su esfera de influencia diversas ciudades unidas con Roma por relaciones de una cierta paridad política y social". (2)

Así el autor en estudio añade: "el hecho de la constante expansión de la hegemonía romana, hace que la incorporación a Roma de nuevas masas de ciudades, exigiera del ordenamiento la ampliación del número de las tribus que llegaron a 34 en el 241 A.C., número que desde entonces quedó inmutable, de manera que los nuevos ciudadanos, posteriores al 241, fueron inscritos en alguna de estas tribus preexistentes. Así, desde la antigüedad, una serie de FOEDERA HOSPITIZ, tratados de alianza, e incluso la incorporación a Roma de ciudadanos no romanos, determinaron las relaciones que unían a Roma con los pueblos vecinos". (3)

- (2) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales.- Universidad de Salamanca, Salamanca, España, 1970, P. 13
 (3) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 14.

En cierta forma, el autor nos explica, a groso modo, como va evolucionando y creciendo Roma en aquella época, y al respecto establece: "un modo importante de atracción a la órbita romana, se realizó técnicamente a través de la incorporación de los nuevos ciudadanos en las tribus, planteándose el problema de la naturaleza de estas tribus, ¿eran distritos territoriales, o más bien tenían el significado de crear vínculos personales de los ciudadanos con sus tribus?, y otra pregunta es ¿significaban todas las tribus una posición de prioridad en relación con los derechos políticos de los ciudadanos?. Al respecto, Armando Torrent explica: "Que en principio, no se ha comprobado sobre las fuentes el carácter de inferioridad de las tribus urbanas frente a las rústicas, desde una época antigua, que obedeció a la raíz TIMOCRÁTICA del CENSO ANTIGUO hacía inscribir a los propietarios latifundistas en las tribus rústicas, y a los desposeídos de riquezas, que eran generalmente artesanos y plebe y más o menos proletariada, en las tribus urbanas -- que tenían menos derechos políticos, precisamente a causa del mecanismo electoral romano. Pero no hay duda que en virtud de las relaciones irrevocables que unían al ciudadano con el Estado Romano a través de la inscripción en las tribus, éstas jugaron un papel preponderante en la romanización de Italia". (4)

El autor enfatiza y establece que es bueno señalar "el hecho de la inscripción de una determinada tribu territorial, succe-

(4) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 15.

día porque el ciudadano que se encontraba en un determinado distrito, debía inscribirse necesariamente en la tribu de aquel distrito, se pasó gradualmente al principio de personalidad para obtener la inscripción en una tribu, que desde entonces, y fundamentalmente después de la GUERRA SOCIAL, se convertiría en la regla general. La idea de una separación neta entre tribus territoriales y tribus personales, hoy está fuera de discusión y en el fondo lo -- que se trata es de una sujeción personal del ciudadano a una tribu territorial.

En la visión personal de nuestro autor, "se observa con justicia que el haber consentido en que la adscripción de una tribu dependiese de criterios diversos, permitió al gobierno romano - proveer a las exigencias del Estado, sin necesidad de llegar a reformas radicales del ordenamiento de las tribus". (5)

Lo dicho anteriormente constituye un antecedente somero pero importante para introducir el objeto de análisis de este trabajo, la organización municipal.

En relación al tema en estudio, el autor al cual se recurre, establece que "como se sabe, al antiguo sistema federal (entendido así por Torrent, las alianzas en confederaciones de los -- pueblos de aquella época) se substituyó un orden nuevo, generalmente

(5) Torrent, Armando.- "La IURISDICTION de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 16.

te a través de anexiones y alianzas sucesivas, que poco a poco incorporaron bajo la hegemonía romana las comunidades cívicas vecinas, sin embargo, no todas estas comunidades tenían iguales derechos respecto a Roma, en cuanto que algunas ciudades tenían los mismos derechos políticos que los ciudadanos romanos (CIVITATES -- OPTIMO IURE), y otras solamente gozaban de ciertos derechos como la autonomía sin derechos políticos en la URBS: CIVITATES SINE -- SUFRAGIO. Este último tipo de ciudadanía ha sido aclarado por la Sordi, sería en origen un privilegio. Cere sería el primer MUNICIPIUM SINE SUFRAGIO, posición que asumirán en el 338 los FUNDANOS, FORMIANOS y CAMPANOS". (6)

Prosigue el autor aludiendo al problema de la naturaleza originaria de la CIVITAS SINE SUFRAGIO y establece que "la solución es hipotética, porque siendo un honor, sin especiales atribuciones para los nuevos CIVES, el contenido de este honor se esfuma sin acentuar a veces sus implicaciones prácticas", y nos remite a la Sordi, diciendo que según este autor, la CIVITAS SINE SUFRAGIO debía ser en origen un derecho de residencia jurídicamente garantizado en Roma", e incluso afirma que éste establece llega a decir que: "la CIVITAS SINE SUFRAGIO no sería en sus orígenes una institución romana, sino una cláusula característica de los tratados estipulados entre las potencias comerciales del Mediterráneo, en particular entre los etruscos y los cartegineses". (7)

(6) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIO de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 16.

(7) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIO de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P.P. 20, 21.

"La idea que se desprende claramente de estas consideraciones, es que la CIVITAS SINE SUFFRAGIO sufrió una evolución que poco a poco fue rodeándola de un tinte peyorativo. El cambio hay que situarlo en el 338 con la concesión de CIVITAS SINE SUFFRAGIO a los Campanos, fundadores y formianos; en este mismo año se concedió a los aliados latinos, ya pacificados, la posibilidad de convertirse en CIVIES OPTIMO IURE, ejecutando el IUS MIGRANDI en Roma, y frente a esta situación la CIVITAS SINE SUFFRAGIO significaba una posición de inferioridad, situación claramente documentada en el 306, cuando se concedió la CIVITAS SINE SUFFRAGIO a Anagni. A partir de esta fecha, ciertamente la inscripción en las TABULAE CAERITUM viene a significar una posición de inferioridad. La - - CIVITAE SINE SUFFRAGIO perdió su carácter de autonomía para ser incorporada al Estado Romano, y en definitiva ANAGNI vino a estar sometida a la jurisdicción de un PRAETECTUS IURI DICUNDO que excluye la autonomía municipal. No así en principio fue el caso de Cere, - y hay que pensar que después de la concesión de la CIVITAS SINE -- SUFFRAGIO a Cere, continuó siendo dictador el Supremo Magistrado - Cerita". (8)

Según el autor es la fuente primitiva para llegar a la - idea del MUNICIPIUM, siendo así considerado Cere el primer municipio de este tipo desde el 386 (CIVITAS SINE SUFFRAGIO). Ahora con viene analizar otro tipo de municipio: el que formaban las CIVITAS

(8) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales. Ob. Cit. P. 22.

OPTIMO IURE, y al respecto establece: "Fue Túscolo, ciudad latina aislada dentro del territorio romano, una vez conquistadas Labico y Vela, se vio atacada por Camilo después del incendio gálico que la conquistó pacíficamente, de manera que acordó la paz, y al poco tiempo la concesión de la ciudadanía, quizá por motivos de especial afinidad étnica. Lo cierto es que en el 377 los latinos invaden Túscolo, irritados por la defección tuscolana de la Liga Latina desde luego cuando se reconstituyó la Liga Latina, Túscolo formaba parte del territorio romano. El magistrado supremo de Túscolo fue el DICTATOR, lo que hacía más verosímil la idea de que tuviera un origen latino la dictadura, frente a la tesis que considera esta magistratura como invención romana. Sin embargo LUZZATO (9), con base en una notable documentación epigráfica, ha visto -- que los magistrados supremos eran un colegio de tres EDILES, lo -- que le hace pensar que en Túscolo la dictadura fuera una magistratura extraordinaria. En todo caso, que en los primeros tiempos -- del goce de STATUS DE CIVITAS OPTIMO IURE, logró seguir viviendo -- con gran autonomía, a pesar de esto, participó en la insurrección -- contra Roma del 340 factor en el que, según Armando Torrent (10), se basa Beloch para afirmar la incorporación de Túscolo a Roma desde esa fecha. Pero las fuentes le parecen fidedignas en señalar -- esta incorporación en el 381. Esta insurrección de Túscolo demuestra que la CIVITAS OPTIMO IURE solamente supondría una imposición--

(9) Cfr. Lizzatto, Citado por Torrent, Ob. Cit. P. 441.

(10) Cfr. Torrent, Armando.- "La IURISDICTIO de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 23

por parte de Roma, ante la cual los principios MEO-CIUDADANOS tenderían a liberarse". (11)

Continúa el autor estableciendo en su obra que en cualquier caso, quedaba el problema de la autonomía; y al parecer en los primeros tiempos Tégsculo era gobernado por un dictador que ejercía la magistratura ordinaria suprema, y más adelante la tuvieron los EDILES, como magistrados supremos con un régimen igual al de las otras ciudades latinas: Lanurio, Nomento, Pedo y Aricia.

De cualquier manera la situación de los pueblos latinos frente a Roma, después del desastre gálico del 389, y con la posterior disolución de la Liga Latina en el 388, no fue igual para todos. Algunas comunidades fueron privadas de su autonomía por Roma, a las que concedió sin embargo, la ciudadanía, otras por el contrario, conservaron su autonomía unida a la concesión de la CIVITES, caso éste último que parece fue el más frecuente.

La antigua Liga Latina como sistema federal fue sustituido por otro sistema en el que Roma fue absorbiendo las antiguas comunidades, dirigiéndose a la formación de un sistema unitario, con este nuevo sistema se plantea el problema del estatuto interno de las nuevas comunidades, convertidas ahora en comunidades IURIS - -

(11) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 23.

ROMANI; en otras palabras plantea el problema de la organización municipal, porque los habitantes de estas comunidades, aún gravitando en torno a la órbita romana, no perdían los vínculos con su propia ciudad, tema que según el autor de esta obra, obliga a una revisión de los límites de la autonomía concedida por Roma a estas comunidades.

Armando Torrent, establece que, con estas premisas y después de haber visto el estatuto de una CIVITAS SINE SUFFRAGIO: Ce re y de un MUNICIPIUM OPTIMO IURE: Túsculo, considera conveniente decir algunas cosas sobre el concepto romano de MUNICIPIUM, idea que responde a la estructura de aquellas comunidades que incorporadas bajo la protección romana, realizaban una serie de actividades específicas aún de la idea de la antigua Ciudad-Estado, elemento fundamental en la cultura urbana de la Edad Antigua.

Es fundamentalmente en Grecia en donde la polis adquiere una fisonomía propia, de tal forma que se ha llegado a decir que la polis es un aspecto de la concepción griega de la vida, pero -- hay que pensar que el Estado-Ciudad fue también característico de la Península Itálica, con la diferencia del nombre que recibía, -- que era el de CIVITAS.

La investigación etimológica sobre el término MUNICIPIUM ofrece como resultado, bastante seguro, su vinculación con MUNIA - CAPERE, es decir, los municipios serían ciudades vinculadas por la participación común en las cargas públicas. También hay que tener

en cuenta la etimología probable de MUNUS, MUNERA, como derivado de MOENIA, es decir, de muralla, y en este sentido MUNIA CAPERE indicaba la obligación del ciudadano de construir las murallas de su ciudad, obligación cívica y militar de primera importancia, a la que estaban obligados los ciudadanos romanos de los primeros tiempos de la República.

El régimen municipal señalado, se implanta, por Roma desde el siglo IV A.C.

Dado el papel que en el mundo antiguo jugaba la Ciudad-Estado, los municipios que Roma organizó bajo su hegemonía que debían contribuir a los MUNERA PUBLICA de Roma, y a los MUNERA específicos de cada ciudad, conservaron una mayor o menor autonomía -- con sus magistrados y asambleas que debían proveer a la jurisdicción, a la gestión municipal y a los asuntos políticos de cada comunidad.

Los márgenes de autonomía de estas comunidades municipales, parecen haber seguido un proceso de ampliación, al menos en orden a la gestión, administrativa del municipio por obras de los magistrados locales; sin embargo, después de la Guerra Social, esta situación cambia porque la generalización del régimen municipal y su progresiva nivelación, para los municipios itálicos implica una decadencia de sus estatutos autónomos, como ejemplo baste pensar en la generalización del QUATTUORVIRATO.

Frente al municipio, se pone la Colonia, que es el resultado de un acto fundamental romano que refleja un control y vigilancia sobre aliados sospechosos, y en confines poco seguros, que consistían en el envío de ciudadanos o de ciudadanos y legiónes, conjuntamente, para fundar ciudades nuevas, o bien, para transformar el estatuto jurídico de las ciudades preexistentes. Aunque las ciudades surgen por un acto unilateral de Roma, normalmente mediante un plebiscito propuesto por un tribuno previa deliberación del Senado, las colonias reproducen el régimen de las comunidades itálicas: COLONIAS CIVIUM ROMANORUM si están constituidas por ciudadanos romanos; COLONIAS LATINAS si a estas colonias son admitidos los latinos. En estas últimas colonias, incluso los ciudadanos romanos si residen en ellas, pierden su ciudadanía. Un problema grave que plantean las colonias es el de sus magistrados, en principio praetores y luego duoviri, pero también existen colonias con QUATTUORVIRI, que exigen una revisión de su estructura constitucional. Esta revisión de la organización colonial, Torrent la ha realizado con Bernardi, quien sostiene que la condición de los LATINI COLONIARIUM no sería inferior respecto de los peregrinos itálicos. Las limitaciones que tenían no eran tomadas como tales, sino consecuencia de que tanto los latinos como los peregrinos tenían una ciudadanía propia, y no les interesaba ciudadanía romana. Así para Bernardi, el IUS ARIMINENSIVM no significaba una condición de inferioridad, sino por el contrario, una suma de prerrogativas. La situación cambió cuando posteriormente a la importancia que cobró la ciudadanía romana, a los colonos no les interesaba tanto su

autonomía como los privilegios inherentes a la condición de CIVIES ROMANUS.

La importancia de las colonias se puso de manifiesto en la época de los Gracos, que a través de las colonias prosiguieron el objeto social de socorrer al proletariado urbano, ofreciéndole nuevos medios de subsistencia, y de revigorar la clase agraria - que iba deshaciéndose ante la presión del patriciado capitalista - que detentaba el latifundio. De todas maneras la colonización graca tuvo un carácter diverso que hay que encuadrar dentro del vasto ámbito de reformas agrarias propuestas por los gracos. Fracaso el gran intento de Tiberio Graco, su hermano Cayo llevó adelante aquellos proyectos de los que quedan huellas hepigráficas en la famosa LEY AGRARIA del III A.C., pero la colonización agraria fue muy frecuentemente extraterritorial y no solamente se limitó a las regiones itálicas, sino también a territorios fuera de la Península, como Corinto y Carthago. Precisamente con base en estas leyes coloniales gracas, se abrió una lucha áspera entre OPTIMATES y POPULATES, en cuanto a la reforma agraria privó a la aristocracia patricia del dominio del AGER CAMPANUS, el más fértil de Italia.

Anteriormente a los gracos, las colonias (CIVIUM ROMANORUM) parecen haber tenido un origen militar, es decir, Roma formó colonias a efecto de mantener debidamente protegidas sus fronteras especialmente las marítimas (COLONIAE MARITIMAE), quizá por estas mismas exigencias de defender la costa, los colonos estaban exentos del servicio militar: VACATIO MILITAE, o como compensación a -

la disminución de hechos que sufrían estos ciudadanos en sus derechos políticos por estar lejos de Roma.

Frente a las COLONIAS CIVIUM ROMANORU, totalmente asimiladas a Roma, las COLONIAE LATINAS en principio gozaron de una autonomía mayor en cuanto que de hecho constituían una ciudad soberana; tenían su propio CENSUS; el reclutamiento militar era independiente de Roma, y no prestaban servicio en las legiones, sino que al modo de los SOCII sólo actuaban como soldados en la ALAE y - COHORTES. Por tanto, su condición era favorable, salvo la dificultad de ejercitar sus derechos políticos al estar lejos de Roma.

Estas colonias latinas fundadas por Roma, que tenían su antecedente en la fundación de la LIGA LATINO-ROMANA-ERNICA, que con su carácter autónomo se encontraban frente a Roma en una posición análoga a la de las CIVITATES FOEDERATAS con un FOEDUS INIQUUM, pero la gran desventaja que tenían: el IUS COMMERCII, IUS CONNUBII, IUS MIGRANDI, y el derecho a votar si estaban en Roma - en una de las tribus que les tocara por suerte, las colocaba en una situación de hecho muy favorable.

Sin embargo, esta situación originaria sufrió con el tiempo, grandes limitaciones. En todo caso, la LATINITAS significó siempre una situación privilegiada frente a Roma en comparación con situación de otros pueblos aliados.

No cabe duda, en este sentido, que el régimen municipal significó un gran paso en la romanización de Italia, del mismo modo que el régimen colonial fundaba las bases de la romanización -- itálica.

No todas las comunidades señaladas gozaron de una autonomía similar. Algunos municipios desde luego la tuvieron, Festo es terminante en este sentido, y tanto más interesante en cuanto cita la opinión de Servio hijo, es decir, refleja la concepción de un - jurista de los últimos tiempos de la República. Pero esta autonomía no era la misma para todos los municipios, y el mismo Festo en lista una serie de ciudades cuya esfera de autonomía era diversa - entre ellas, según la condición municipal de cada una, lo que nos lleva en cierta manera al origen fundamental que tratamos de estudiar ahora: El origen del municipio.

Según el testimonio de Festo, Beloch distingue los MUNICIPIES en tres grupos:

- * MUNICIPIA FOEDERATA (ejemplo, Africa);
- * MUNICIPIA DE DERECHO CERITA (Cere);
- * MUNICIPIA SIN AUTONOMIA INTERNA (Anagni).

El primer grupo tendría su base en un FOEDUS; el segundo se basaría en el DEDITIO, y la DEDITIO supone una situación de superioridad de Roma frente a la comunidad DEDITA, de ahí que en - principio los nuevos municipes estuvieran en una situación de info

rioridad; SINE SUFFRAGIO, cuyo ejemplo más significativo sería para Belocho el caso de Cere. El autor no puede aceptar esta interpretación en cuanto que le convence la tesis de la Sordi del valor primitivo de las CIVITAS SINE SUFFRAGIO.

Contrariamente a Boloch, Manni señala el nacimiento de los municipios del siguiente modo:

- * FOEDERATA;
- * CIVIUM ROMANORUM;
- * SINE SUFFRAGIO

Torrent establece que "en realidad, sociológicamente ambas posturas pueden tener razón, pero no cabe olvidar el testimonio de las fuentes que señalan a Cere como primer MUNICIPIUM, y -- precisamente SINE SUFFRAGIO. Y realmente, Festo es quien da mayor información, aunque citando comunidades, específicamente no es un ejemplo de claridad". (12)

Al autor le parece que en este sentido se desenvuelve De Visacher cuando señala que el verdadero fundamento histórico de la CIVITAS SINE SUFFRAGIO se encuentra en el régimen del MUNICIPIUM, -- que implica una cierta cooperación o asociación de MUNIA, OFFICIA, o servicios de carácter público. La vinculación que ello supone -- de una ciudad frente a Roma, se pone sobre un plano totalmente dis

(12) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 29.

linto del derecho de la ciudadanía, y no comporta una situación de inferioridad de los miembros de esta ciudad frente a los ciudadanos romanos.

Como hemos visto, estas ideas han sido comparadas históricamente por la Sordi. (13)

En opinión de Torrent, quizá el partir los romanistas de unos conceptos exclusivamente dogmáticos sobre la idea de ciudadanía, ha entorpecido la visión que da Festo de los MUNICIPIA. El mismo concepto de CIVITAS entendido como ciudadanía, no ha tenido siempre un sentido unívoco a lo largo de la historia del Derecho Romano. Por otro lado, y esto lo ha visto Schönbaver, MUNIA en principio bien serían servicios públicos, OFFICIA, cargas o tributos. En este sentido es apropiado para el autor un texto de Festo Paulo (P.126 L.); que pone en primer plano la participación de los MUNIA POPULI ROMANI de los nuevos ciudadanos, cuyas CIVITATES permanecen formalmente autónomas, como se desprende del testimonio -- combinado de Festo y Gallio (REPUBLICAM SEPARATIM: Festo, LEGIBUS SUIS ET SUO IURE UTENDES: Gellio). En este sentido tiene razón la Sordi que destaca el carácter originario de la CIVITAS SINE SUFFRAGIO centrado en la plena soberanía en plena autonomía del Estado -- cuyos ciudadanos residían en Roma las CIVITAS SINE SUFFRAGIO, que suponía que participaban con el pueblo romano del MUNUS HONORA-

(13) Cfr. Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 30

RIUM, es decir, recibían el honor CIVITAS sin estar a las obligaciones de los plenos CIVIES ROMANI; participación en la vida pública y otras obligaciones intrínsecas con la condición de ciudadano.

La noción de MUNICIPIUM, ha venido a ser enturbiada por el entrecruzamiento de la idea de ciudadanía romana. Los ceritas en el 384 al recibir la CIVITAS SINE SUFFRAGIO, suponía el efectivo derecho de CIVITAS romana para los ceritas residentes en Roma - (no teniendo sin embargo los máximos derechos políticos), y potencialmente ejercitable para los residentes de Cere que se trasladarían a Roma, único sitio donde actuaba el censor para la inscripción en las listas y donde podían ejercitarse aquellos derechos. Quizá también supuso la sumisión a Roma en materia de declaración de guerra a enemigos extranjeros, probablemente la obligación de ayuda militar.

Esta situación dada la concepción antigua del Estado-Ciudad se explica perfectamente: cada hombre era ciudadano de su propia ciudad; si iba a otra y se inscribía en ésta perdía su ciudadanía originaria adquiriendo la de la nueva ciudad, esta posibilidad se le concedió a los Ceritas, reconociéndole Roma a la vez la plena autonomía de su ciudad, salvo quizá el derecho de declarar la guerra y de tener otros amigos o enemigos que los que tuviera Roma. Sin embargo, hay que reconocer que las fuentes sobre Cere callan en este punto. Si la situación pudo ser tal como la ha descrito el autor en cita, considera que es un error pensar que tanto Festo como Gellio se refieren a la primera etapa de las CIVITAS SI

NE SUFFRAGIO cuando hablan de Cere, error que puede disculparse -- por la lejanía temporal y la falta de un adecuado enfoque jurídico del que carecían, quizá también influidos por el carácter ignominioso en su época las TABULAE CAERIUM.

En relación con los primeros municipios que menciona Festo, o sea FUNDANI, FORMIANI, CUMANI, ACERRANI, TUSCULANI, nos dice Torrent que "la situación fue diversa para cada uno de estos grupos. De Tásculo ya mencionó: recibidas las CIVITAS OPTIMO IURE en el 381, formó parte de la sublevación de la LIGA LATINA en el 349, y entró en el 338, junto con los LANUVINI, ARICINI, NOMEPTANI y PEDANI. Tásculo aún después de sublevarse mantuvo la ciudadanía que tenía desde 381". (14)

Los romanos sabiamente, no quisieron utilizar contra el LACIO, con quienes los unían lazos tradicionales, la crueldad sistemática con que oprimieron a otros pueblos enemigos. En el texto de Festo -Pauto que menciona las ciudades latinas y algunas OSCOSABELICAS, (Formia) y Campanas (Fundi, Cuma), se traza una línea evolutiva que va de la alianza latina (con IUS COMERCII, CONNUBI, MIGFANDI), hasta las CIVITAS OPTIMO IURE, sin discriminar entre el origen y los lazos particulares que unían a Roma con las ciudades latinas, y la situación con Fundi, Formis y Cuma. En todo caso, los que aglutina a todas estas ciudades es la rebelión conjun-

(14) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIO de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 31.

ta contra Roma de la Liga Latina por una parte, y de la FEDERACION CAMPANA por otra. Así Festo _Paulo incluye a dos ciudadanos de la Federación Campana (Acerra y Cuma), que junto a otras ciudades -- (Fundí, Formia) se le concedió las CIVITAS SINE SUPFRAGIO en el -- 388.

Torrent otorga toda la razón a la Sordi, pues señala que en Festo, cuando acumula Aricini, Cevites y Anagnini, ya las CIVITAS SINE SUPFRAGIO tiene el carácter peyorativo con que se le conció posteriormente. La Sordi destaca el que no se menciona a los Cevitas aisladamente, como hacia Gellio, sino que lo sitúa en el mismo plano que las otras CIVITATES SINE SUPFRAGIO. El mismo he-- cho de citar la ciudad en bloques CIVITAS UNIVERSA IN CIVITATEM -- ROMANAM VNIT, es a juicio de la Sordi otro elemento más que depo-- ne a favor de la interior situación que supuso con el tiempo la CI VITAS SINE SUPFRAGIO, es decir, indica la total sumisión de estas ciudades a Roma, perdida la autonomía y el honor que significaba - en su primer momento. En este sentido es sintomático que Festo coloca a los ANAGNINI como prefectura, lo que quiere indicar la pér-- dida total de la autonomía por parte de las ciudades sometidas a - un PRAEFECTUS, en cuanto éste viene a anular la antigua autonomía- jurisdiccional de los magistrados nacionales. (15)

Continúa el autor en el cual me apoyo para desarrollar -

(15) Cfr. Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Mu nicipales". Ob. Cit. P. 33.

este capítulo, diciendo que "en primer lugar, en las definiciones de Festo se alude a los MUNICIPES como UN GENUS HOMINUM. Ya por aquí se pueden entrever la individualización que hace Roma de unos hombres aglutinados en un grupo al que reconoce una entidad política. Cuando Festo dice que MUNICIPIUM es un GENUS HOMINUM, indica una colectividad sustantivada con una estructura que luego rellena de diversos contenidos, según sea el punto de vista en el que la sitúa Roma, pero a priori, supone en reconocimiento de una personalidad a esta comunidad, o sea, cuando Festo habla de GENUS HOMINUM y cita concretamente diversos grupos humanos que entiende como grupo al que reconoce una titularidad de derechos, en este caso, la titularidad municipal". (16)

Continúa diciendo que de manera metodológica no nos debemos aferrar tanto a nuestros conceptos actuales, de ciudadanía y de estado territorial, para tratar de comprender la situación de la Italia del Siglo IV A.C., donde contaban políticamente sólo las Ciudades-Estados, no se concebía el Estado como circunscripción territorial, sino como pequeño núcleo que cumplía todos los fines políticos que hoy cumplen los modernos Estados. De ahí que la progresiva expansión romana se basará en torno a la organización municipal, reconociendo la personalidad de ciertos núcleos urbanos distintos de Roma, y que a través de la vía federativa, única que se-

(16) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 34.

concebía en aquella época, fue poniendo las bases del futuro gran-Estado Territorial.

En Grecia el problema fue similar; no se concedía un Estado territorialmente extenso, sino federaciones de ciudades unidas entre sí por vínculos que si en principio fueron religiosos y definitivos, en Roma lograron alcanzar otros fines más ambiciosos que fueron afirmando progresivamente los pilares sobre los que se asentaría la dominación romana del mundo antiguo.

Y establece que la idea FEDERATIVA está subyacente en -- los albores de la organización municipal, y la parece evidente, en primer lugar la de las ciudades latinas que se incorporaban a la órbita romana OPTIMO IURE. El FUEDUS sería entonces la base de esta organización, incluso establece que esto puede explicar como -- las fuentes consideran a veces relaciones de alianza las que se establecían entre Roma y otras ciudades, a las que se les concedió la ciudadanía.

Así tenemos que Torrent establece que: "De ahí la idea federalista por un lado, y la alusión al GENUS HOMINUM en Festo -- por otro, lleva a pensar en su posible analogía con la federación gentilicia en el desarrollo de las CIVITAS aún admitiendo, desde luego, el carácter congetural de toda opinión que pretende reconstruir éstos (problemas de orígenes) y reconociendo asimismo el probable carácter genérico de la mención GENUS HOMINUM de Festo. (17)

(17) Torrent, Armando.- "La IURISDICTION de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 35.

Como ya se ha dicho, en la declaración de Festo del MUNI-
CIPUM podría atisbarse una analogía con la GENS, en cuanto la GENS
supone un GENUS HOMINUM. Salvadas las debidas distancias el MUNI-
CIPUM alude a un GENUS HOMINUM, a una estirpe, a un grupo de per-
sonas aglutinadas por tener una misma base territorial, que son to-
madas en consideración por Roma.

Según otro autor citado por Torrent, De Francisci, Coria
deirva de Coviria, y es expresión que indica un conjunto de perso-
nas de la comunidad reunidos por genera, o sea, gentes.

Por otro lado, y tratando de apurar al máximo este posi-
ble origen el Municipio y encontrar ciertas vías analógicas entre
las gentes y el MUNICIPIUM, cree Torrent ver cierta analogía con -
la idea federal.

Si entendemos las gentes como grupos étnicos y prescind-
diendo del carácter aristocrático de las gentes en la URBS, compro-
bamos como todas las federaciones en los Siglos VIII y VII A.C., -
que nos recuerdan las fuentes, son federaciones entre grupos étni-
cos similares. La tesis de Frezza de que Roma sólo inficre los --
FOEDERA dentro de unidades étnicas parece persuasiva al autor. En
este sentido son sintomáticas las menciones de Festo: Alude a los
Tusculanos, Lanuvinos, Formianos, etc., como aquellos a los que se
reconoce la municipalidad. Así tenemos que el Municipio se con- -
vierte en tal Municipio como consecuencia de sus relaciones con Ro-
ma, pero como civitas (Ciudad-Estado) preexistente.

Se ha visto claramente que el nacimiento de las CIVITAS como federación de gentes es inviable; la GEMC por el contrario, es posterior a las CIVITAS. Lo que si parece claro es la idea federal entre GENERA HOMINUM de claras afinidades étnicas, vínculo que puede sustituirse por el frente común ante el enemigo gálico en el caso de la unión entre Roma y Cere en el 384, y por la exigencia por parte de Roma de asegurarse sus funciones en el caso de FUNDI y FORMIA en el 338.

En el fondo, es la idea federalista la única que se concebía en el mundo antiguo para relacionarse los grupos autónomos entre sí. Desconocida la idea del estado territorial, tal como se entiende hoy, únicamente a base de federaciones podían relacionarse los pueblos entre sí.

Naturalmente que Roma contrajo FOEDERA, no solamente con las ciudades latinas, sino también con otras ciudades de estirpe diversa. No interesa en estos momentos descender sobre las características de FOEDUS: AEQUUM INIQUUM. Veremos de todas maneras como también estas características presentan analogías a la hora de la expansión romana por medio de las estructuras municipales, y es precisamente esta idea federalista uno de los medios que pueden explicar el origen de los MUNICIPIA.

Pero no es la idea del FOEDUS la que puede explicar que los MUNICIPIA formaran una República SEPARATIUM del POPULUS ROMANUS. Antes bien, esto se debe al principio de la ciudad como esta

do soberano que permanece insuperado en el mundo antiguo, tanto es así, que conservan la autonomía, incluso las CIVITAE STIPENDIARIAE y aquellos centros que se han rendido por DEDITIO, incluso si no se ha seguido FOEDUS, y la autonomía reposa sobre una decisión unilateral de Roma. Así nacería la idea del MUNICIPIUM, siendo Cere el primer tipo municipal que citan las fuentes. Después la noción de MUNICIPIUM se complicaría más, al admitirse MUNICIPIA con diversas estructuras respecto de Roma: Plena ciudadanía, municipios con diversa autonomía, etc. Pero esto último responde no tanto a una concepción divergente de la organización municipal, sino más bien a un diverso enfoque tomado de las distintas ciudades a las que por la coyuntura política del momento convenía dar una organización interna que podría ser regulada de diversa manera, según lo exigiera la situación política de cada momento. (18)

Torrent, elude que "está claro, que en el Siglo IV únicamente el FOEDUS podía ser el instrumento por el que podrían relacionarse dos comunidades cívicas, FOEDUS que la mayoría de las veces tenía un contenido religioso". (19)

Continúa Torrent diciendo que: "El ejemplo de Cere es - clarísimo. El reconocimiento del honor CIVITATIS a Cere en el 384 no pudo basarse sino en un FOEDUS, y sin embargo no obtuvo la CIVI

(18) Cfr. Torrent, Armando.- "La IURISDICTIO de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 39.

(19) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIO de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 41.

TAS OPTIMA IURE, En mi opinión es totalmente persuasiva la tesis de Frezza para quien el vínculo (de derecho interno) entre Roma y sus municipios, puede ser actuado mediante un FOEDUS. Esta sería en el Siglo IV A.C., la forma por la que fue entrando en el ámbito itálico la organización municipal. Más adelante, el acto constitutivo de un municipio sería la Ley. En el Siglo IV A.C., la hegemonía romana no era tan clara. Roma se enfrentaba con federaciones potentísimas: La latina, los SEMNITES, los ETRUSCOS, los VOLSCOS, y tuvo que adaptarse a esquemas de gran flexibilidad para ir federándose o uniéndose con los pueblos vecinos. A ello obedece el diverso régimen municipal que vemos en esta época: CIVITATES SINE - SUFFRAGIO, CIVITATES OPTIMO IURE. A ello obedece también el diverso régimen de autonomía interna del que gozaba cada municipio, pero la idea del FOEDUS como instrumento jurídico a través del cual se basó la municipalización itálica, pues parece evidente al autor". (20).

Torrent emplea una nueva forma para desentrañar los problemas que plantea la organización municipal: La vía de la ciudadanía. Hay que examinar y tratar de ver en qué medida la concepción de la ciudadanía influyó en el nacimiento de los municipios, es decir, ver cómo la dea de CIVITAS en cuanto detentación de un STATUS CIVITATIS pudo influir en el progresivo desarrollo de la idea municipal.

(20) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIO de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 42.

Es probable que la idea de MUNICIPIUM haya venido a suplar el encuadramiento de los ciudadanos en las tribus, agotadas éstas como unidades territoriales, y superada su estructura de distrito electoral y militar. Por tanto, también el problema de la organización municipal está en relación con el reclutamiento militar romano, el que vino a dar, a través de esta nueva estructuración, una savia nueva de la que Roma carecía, suponiendo unos criterios más flexibles que los de las tribus, y que permitieron acoger en el ejército romano una inmensa serie de hombres aptos para la vida militar, que de otro modo hubieran tenido que entrar a través de la inscripción en las tribus.

Además Torrent establece que: "El reconocimiento del honor CIVITATIS en principio no hacía ciudadanos romanos; significaba simplemente el reconocimiento de su ciudadanía nacional, ciudadanía que merecía todos los respetos por parte de Roma, pero no -- los asimilaba a los CIVES ROMANI: NEQUE CIVES ROMANI ESSENT. Podemos pensar que desde el 384 hasta el 338 duraría esta situación. Roma ante una comunidad de estirpe distinta a la suya como eran -- los etruscos y ceritas, no incluirlos entre los ciudadanos romanos. Los lazos que unían a cada ciudadano con su ciudad eran muy -- sagrados para incluir en ella a cualquier hombre de otra estirpe. -- Roma admitió a los ceritas dentro de unos esquemas que sin lesionar sus intereses locales les ponían en situación de ser útiles para Roma: Otorgándole las CIVITAS SINE SUFFRAGIO, una situación especial en la que los ceritas participaban del MUNUS HONORARIUM sin estar a las obligaciones de los plenos CIVIES ROMANI, fundamental-

mente el voto y el oficio de Magistrado, el GERERE REM PUBLICA, - pero que precisamente al encuadrarlos dentro de Roma y no poder-- los incluir en las tribus, se buscó una manera de conectarlos den-- tro de las estructuras romanas inscribiéndolos el censor en las - TABULAE CAERITUM, con lo que los situaba dentro de las estructu-- ras ciudadanas, y por lo tanto, dentro de la organización militar romana. Con el tiempo estas CIVITAS SINE SUFFRAGIO significó una posición de inferioridad de los ciudadanos romanos así inscritos, pero en principio, sería ésta la única forma de hacer entrar en - las estructuras romanas hombres procedentes de otros estados por- la vía de la asimilación a los propios CIVES ROMANI.

Esta situación explicada en forma federalista encuentra una solución en opinión del autor en estudio.

Por consiguiente, la definición de Festo desprende cla-- ramente que no eran ciudadanos romanos los ceritas. Y según To-- rrent, la Sordi pensaba que CUM ROMAN VENISSENT indica perfecta-- mente el carácter personal y ocasional que el reconocimiento que- las CIVITAS confería. Sin embargo, al modo de ver del autor, lo- que esta situación explica es la estructura del vínculo creado -- por la CIVITAS SINE SUFFRAGIO. El cerita, que no era ciudadano - romano, era ciudadano de Cere, al venir a Roma se hacía MUNICEPS: Participaba del MUNUS (HONORARIUM), y se introducía en la estruc- tura romana a través de la inscripción censoria en las TABULAE -- CAERITUM, que le privaba del derecho del voto y de ser elegido ma-- gistrado, de donde se deduce que la idea originaria del MUNICI-

PIUM está en la participación de Roma de ciertos MUNERA. Es posible que hayan sido las comunidades sin derecho a voto a las que se les aplicaba exclusivamente en principio la denominación de -- MUNICIPIA, y por lo tanto, es posible que el término MUNICEPS haya surgido cuando comenzó a haber ciudadanos sin derecho a voto. -- Así municipio habrá indicado en primer lugar la relación jurídica del municipal (que participaba en la MUNERA) con Roma, pasando a indicar la comunidad instituida por el conjunto de éstos (municipales), o sea, los CIVES SINE SUFFRAGIO". (21)

A medida que las ciudades SINE SUFFRAGIO recibieron esta facultad, pasó el término municipio a significar cualquier comunidad con estructura cívica que no hubiera sido constituido como las colonias por obra del gobierno romano.

Por tanto, en virtud del FOEDUS, a los ceritas se les -- reconoció el rango de ciudad libre, y por ser una Ciudad-Estado -- podía tener su república SEPARATIM A POPULO ROMANO. Pero el -- FOEDUS además tuvo otra virtualidad: En virtud de este FOEDUS, -- y en razón de la idea federalista que regía en el Siglo IV, se -- reconoció que los ceritas podían tener ciertos derechos en Roma, -- excepto los típicos de los ciudadanos romanos: Votar y ser elegido magistrado. Es decir, en principio, cada miembro de Cere seguía siendo ciudadano de su propia ciudad, y si iba a Roma, se --

(21) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIO de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 44.

asimilaba a los ciudadanos romanos, gozando de ciertos derechos especiales.

Es indudable que lo que unía a los MUNICIPES SINE SUFFRAGIO, con Roma era la participación en los MUNERA, y de esto surgen las siguientes preguntas: ¿Cuál sería esta MUNUS?, ¿En qué consistiría el HONOR CIVITATIS?, a título de explicación hipotética podría avanzarse que el MUNUS, es decir, una de las obligaciones a las que se atenderían los NOVI CIVES de los municipios, pudiera ser la participación en el ejército romano. Sabido es que MUNUS en principio significaba honor, servicio, aunque más adelante pasó a tener un sentido pectorativo de carga. Una vez que en Roma se formó el ejército centuriado, probablemente por obra de Servio Tulio en el Siglo VI con la recepción del ejército hoplítico griego, sustituyéndose los ciudadanos armados por centurias y con la transformación del ejército en asamblea política basada sobre criterios timocráticos por obra del censor, podía pensarse que quizá ésta había de permitir los romanos a los municipales realizar las campañas militares junto con Roma, reconociéndoles este honor en un momento como el Siglo IV en que Roma se vio fuertemente necesitada de ayuda militar, puede ser una de las fuentes que expliquen la progresiva expansión de la organización municipal.

Torrent hace la observación de que "precisamente el encuadramiento en el ejército romano suponía previamente el ser ciudadano romano, y por tanto, estar inscritos en una tribu, que como sabemos, no correspondía a los CIVES SINE SUFFRAGIO. Para la CIVI

TATES OPTIMO IURE no existe este problema, pues al estar inscritos estos ciudadanos en las tribus, que eran los distritos territoriales para el reclutamiento militar, no surgía este problema. Por otra parte, la organización del ejército en el Siglo IV estaba estructurado por CENTURIAS y era a la vez un orden militar y político". (22)

Torrent manifiesta que "otra consecuencia que se puede definir de todo lo que expone, es que quizá MUNICIPIUM, la organización cívica así llamada, puede ser posterior a MUNICEPS: El no-romano que al venir a Roma gozaba de una situación especial en la que participaba en los MUNERA POPULI ROMANI. Sin embargo, no existe ninguna fuente que califique el MUNICEPS como no agregado a un MUNICIPIUM, es decir, no hay fuentes que califiquen al MUNICEPS como singular, sin adscripción a un MUNICIPIUM. En las fuentes, MUNICIPS indican siempre los pertenecientes a un MUNICIPIUM". (23)

Torrent observa otras formas de constitución del municipio: La LEX y el FUNDUS FIERI como formas posteriores al FOEDUS, que significó la instrumentación jurídica primaria de los municipios. Existe una notable documentación epigráfica que señala la LEX como la fuente constitutiva del municipio. Esto supone un acto de autoridad por parte del pueblo romano, que por medio de una-

(22) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 48

(23) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 52.

LEX establece el régimen municipal en una ciudad. Roma podía -- constituir un municipio por medio de tres actos legislativos, es -- decir, un municipio podía ser constituido por una ley o plebiscito un FOEDUS, o un senado consulto, y se regulaba su organización interna, fijándosele los márgenes de su autonomía.

El tema de las magistraturas municipales plantea el problema de los instrumentos a través de los cuales Roma impuso su hegemonía sobre las nuevas comunidades que poco a poco iba absorbiendo. Cabe mencionar que en este caso de formas de constitución del municipio, (LA LEX), el autor citado considera como un punto de -- partida hacia la progresiva unificación del régimen municipal vino a ser la LEX IULIA DE CIVITATE del año 90 A.C., que ponía fin a la sangrienta Guerra Social, concediendo la ciudadanía a las ciudades de Lacio y a los aliados que hubieran permanecido fieles a Roma, -- o que prestaran desde este momento fidelidad a Roma. (24)

Después de la Guerra Social, con la LEX IULIA DE CIVITATE del 90, y la LEX PAUTIA PEPINA del 89 que al conceder al ciudadanía a los socios y aliados itálicos, fueron sentando las bases -- de la progresiva municipalización de Italia, hay que llegar hasta César que significa otro gran eslabón en la municipalización de la Península, lo que nos obliga a analizar la estructura municipal -- prevista por César sobre la que descansa el estatuto municipal de Italia.

(24) Cfr. Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 71.

El estudio agudizado de la legislación municipal de esta época relaciona a esta legislación en los horizontes políticos de César, especialmente con la idea de la monarquía cesariana, en - - aquellos momentos críticos para el Estado Romano en que las estructuras republicanas iban siendo enterradas poco a poco para dar paso a la Constitución Monárquica, a la vez que la Ciudad-Estado iba dejando paso al gran Estado Territorial.

La LEX MAMILIA ROSCIA ALIENA FASIA del año 55 preveía la Institución de municipios, prefecturas y colonias, concediendo diversos poderes a los Magistrados Locales, que plantea importantes problemas. (25)

A modo de conclusiones de esta exposición, Torrent considera que puede decirse que la organización municipal prevista en la época de César para Italia, fue el punto final republicano de la romanización intensa, no sólo de Italia, sino también de los territorios provinciales que poco a poco iba absorbiendo Roma. (26)

Con el objeto de reformar el estudio del municipio en la antigua Roma, cabe citar a otro autor que escribe breve pero claro sobre esta Institución, y establece que: La historia del municipio se inicia en Roma, cuyo carácter imperial ha opacado su aspecto

(25) Cfr. Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 71.

(26) Torrent, Armando.- "La IURISDICTIONE de los Magistrados Municipales". Ob. Cit. P. 79.

to municipal. Antes de Roma, la identidad del estado y del municipio hacen que las comparaciones con las condiciones modernas sean engañosas e inútiles. Más bien se parece que carecían de la delicada coordinación de las autoridades que caracterizan el actual -- sistema moderno". (27)

En forma análoga con Torrent, de la Garza explica en una forma más clara que el autor anterior, como es que surge el municipio en Roma, y al respecto establece que: "Roma tuvo un verdadero régimen municipal y lo implantó en las ciudades conquistadas, y de él procede y encuentra sus más hondas raíces, nuestro moderno régimen municipal, tal y como lo encontramos hoy en día. Roma como -- ciudad no es menos maravillosa que Roma como Imperio, y fue durante siglos la ciudad más populosa y mejor gobernada del mundo. En sus mejores tiempos debe haber alcanzado una población calculada - en 1'200,000 habitantes, en la propia ciudad y en los campos más - próximos, y no menos de unas 50,000 casas. Lo que demuestra que - tenía que resolver urgentes problemas indiscutiblemente municipa-- los, como eran los de construcción, de tránsito, de abastecimien-- to, de agua y de drenaje pluvial, de salubridad, de diversiones pú-- blicas y de policía, etc". (28)

Así pues, es posible que la municipalidad romana, haya -

- (27) Garza, Sergio Francisco de la.- "El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno". Editorial IUS.- México, D.F. 1947, P. 11.
 (28) Garza, Sergio Francisco de la.- "El Municipio, Historia y Gobierno". Ob. Cit. P. 12.

sido un tratamiento dado por Roma a ciertas ciudades, sometidas -- por conquista, que aunque en situaciones de subordinación conservaban una autonomía más o menos amplia. Por esto, las ciudades autónomas que Roma se incorporó, otorgándoles en mayor o menor grado -- la ciudadanía romana, constituyeron los MUNICIPIA. Así los municipios FOEDERATA o ciudades libres que se adherían a Roma en virtud de la colaboración de un pacto del gobernador romano; sus habitantes no tenían que servir en el Ejército, no podían celebrar pactos internacionales; conservaban sus propiedades libres de impuestos -- si eran de las llamadas INMUNDA, y podían acuñar moneda. Los MUNICIPIA COERITA, o ciudades estipendiarias, conservaban su derecho -- propio y sus tierras; sus habitantes gozaban de libertad personal -- y de sus propiedades; gozaban del IUS CONNUBII o del IUS COMMERCII o de ambos, pero tenían que pagar un TRIBUTUM O ESTIPENDIUM.

Cabe hacer hincapié sobre la mención que hace el autor -- con relación al fenómeno que surge cuando, al lado de las ciudades aborígenes que Roma asimiló a su imperio, se fundaron en todas partes ciudades de tipo romano que se organizaron según el modelo de la misma Roma y las colonias romanas que eran fundadas por una ley.

De la Garza, citando a Monnsem establece que aunque este autor advierte que tantas y tan variadas formas revistió la autonomía municipal administrativa de las comunidades del estado romano, en las diferentes épocas de la historia del mismo, y según las distintas localidades, que se hace imposible presentar un cuadro com-

pleto de todas ellas; en forma general puede establecerse que la organización y la administración del municipio romano estuvieron a cargo de la curia y del comicio o asamblea del pueblo, y de funcionarios públicos municipales.

La curia, llamada también senado o ARDO DECURIONUM, era un cuerpo político, durante largo tiempo efectivo, formado generalmente por cien miembros llamados DECURIONES CURIALES. El comicio o asamblea del pueblo, en la que participaban los CIVIES municipales, elegía a los magistrados y votaba las leyes locales.

Los funcionarios públicos que desempeñaban magistraturas y oficios superiores llamados honores, eran: Los DUOVIRI JURI -- DICUNDO, quienes precedían la curia y las asambleas populares, cuidaban de la regularidad de las elecciones, impartían justicia y, en general, dirigían la administración municipal; los DUOVIRI -- AEDILES, que tenían a su cargo la policía y el orden de las calles plazas y los edificios públicos; los QUAESTORES, encargados de la hacienda local, los CENSORES encargados de formar y corregir el censo. Todos ellos recibían grandes honores, pero además respondían de las cargas municipales y de los daños que causarían durante su gestión, para lo cual debían otorgar fianza o hipoteca, y además entregar una suma al tesoro para los espectáculos y edificios públicos. Existieron también el curador que era un funcionario nombrado por el Emperador para vigilar las haciendas locales y el defensor CIVITATIS o defensor PLEVIS, que en algunos casos electivo y en otros nombrado por el prefecto, que tenía como mención de-

fender a los ciudadanos, y en particular, a los plebeyos contra -- los abusos de los funcionarios. Los funcionarios menores a quienes no se les concedían honores sino MUNERA, eran los jefes de determinados servicios públicos como los CURATORES VIARUM BALNEOROM-AQUINEDUCTUS, etc.

Como consecuencia de lo anterior, se observa que la determinación del TERRITORIUM Municipal era muy importante, mismo -- que no siempre se reducía a las superficies encerradas entre las -- murallas y el culto de los dioses estrictamente municipales. El -- culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de una ciudad vecina, ya que se pensaba que los dioses de una ciudad, rechazaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuera su conciudadano no. (29)

De la Garza establece que durante el Imperio se desarrolló la centralización, perdiendo los municipios su autonomía política y en gran parte la judicial, desapareciendo la asamblea de vecinos, cuyas atribuciones pasaron a las curias, quedando éstas reducidas a una especie de oligarquía, y se produjo un desprestigio de los funcionarios municipales, que hubo que tomar medidas -- coercitivas para obligar a los vecinos a aceptar dichos cargos municipales. Aquí se considera una primera lección que la historia del imperio municipal da al régimen municipal actual "la fuerza --

(29) Cfr. Garza, Sergio Francisco de la.- "El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno". Ob. Cit. P. 13.

del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud - dejada a la libertad local; que su gran época se apoya en su basto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la liber-- tad municipal, floreció el imperio y que cuando el despotismo domi na las municipalidades, la decadencia de la gran estructura impe-- rial se consuma rápida y fatalmente". (30)

1.2 El Municipio en la Antigua España

Como consecuencia de la dominación romana, España queda- sujeta a la misma dominación, y por consiguiente todas las órdenes de su vida, públicas y privadas, quedaron vinculadas a la influen- cia de Roma. Así que en tal forma, aparece el Municipio Romano en España. La mayoría de sus ciudades quedaron organizadas como - - ESTIPENDIARIAS, un menor número como confederadas y algunas ciuda- des y colonias de fundación romana.

Al derrumbarse el imperio, España sufrió la invasión de- los godos, pero el Municipio conservó entre los visigodos la orga- nización y la sombra de autonomía de que gozaban en los últimos - tiempos del Imperio. Como Institución relacionada con la organiza- ción municipal, encontramos entre los visigodos el CONVENIUS PUBLI- CUS VICINORUM o asamblea de todos los hombres libres de cada pobla- ción o distrito rural, la que resolvía en forma administrativa y -

(30) Garza, Sergio Francisco de la.- "El Municipio, Historia, Natu- raleza y Gobierno". Ob. Cit. P. 14.

no judicialmente los asuntos de deslinde y amojonamiento, también intervenía en las huidas de los siervos y presenciaba la ejecución de las penas. (31)

Las poblaciones de la reconquista, época en que comenzaron de nuevo a florecer las libertades municipales, tuvieron distintos orígenes. Algunas veces los monarcas establecían nuevos centros de población, atrayendo personas a ellos, con el fin de que sirvieran de defensa a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a sus moradores, por ser los más afectados como consecuencia de las luchas. Dichas franquicias y privilegios tomaron el nombre de fueros de frontera.

No solo las ciudades fronterizas tuvieron sus fueros, sino que todas en general, pues en ellos, se contenían los privilegios del pueblo. En algunas ocasiones eran otorgados por el rey o por el señor de la localidad, y en otras adquiridos por las mismas ciudades y admitidos por los gobernantes. Los fueros breves enumeraban los privilegios y ordenaban la administración municipal, fijando sus relaciones con el Estado.

Los fueros extensos, regulaban la organización y el funcionamiento de las instituciones municipales, además, constituían verdaderas codificaciones civiles, penales y procesales. A

(31) Cfr. Garza, Sergio Francisco de la.- "El Municipio, Historia Naturaleza y Gobierno". Ob. Cit. P. 17.

las ciudades de nueva fundación se les daban CARTAS PUEBLAS, en las cuales se contenían los privilegios que se les otorgaban. Algunos representaban fuero tipo, los cuales por sus buenos resultados, eran adoptados por otras ciudades en forma íntegra o con algunas variaciones. El fuero caracteriza la organización eminentemente particularista del estado medieval, y constituye una solución empírica al problema del equilibrio que supone todo régimen municipal.

Así, en relación con el municipio, de la Garza nos dice que "en su organización fue básica la institución del CONCILIUM O ASAMBLEA JUDICIAL, formado por los hombres libres, y que debió refundir el CONVENIUS PUBLICUS VICINORUM. Cuando se trataba de localidades pequeñas, frecuentemente rurales, funcionaba como consejo abierto y se congregaban los domingos, al llamado de campaña, para tratar y resolver los asuntos de interés general. Poco a poco fue desapareciendo el consejo abierto, a medida que se iba haciendo impracticable el ejercicio de la democracia directa y se vio sustituido por el consejo cerrado o ayuntamiento integrado por las personas electas por la vecindad, lo que implica la aplicación de la democracia representativa". (32)

Los municipios se agrupaban en las hermandades para coordinar sus actividades, y sobre todo, para defender sus fueros

(32) Garza, Sergio Francisco de la.- "El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno". Ob. Cit. P. 18.

y privilegios contra el poder del rey cada vez más prepotente y dominador. Tenían asimismo, representación entre las Cortes, la cual se realizaba por medio de procuradores, cuya intervención -- fue muy benéfica para los municipios.

Los municipios estaban organizados en forma democrática, y tan era así De la Garza, citando a Priestley, nos dice que como un ejemplo de tal organización democrática, al referirse al principio de la inviolabilidad del domicilio, no solo el inglés -- podía sostener que su casa era su castillo, la violación de este derecho se castigaba con las penas más severas, aún con la de -- muerte. En los fueros de Cuenca y de Sanabria, el método de entrar en el domicilio con autorización por escrito, para inspeccionar, se prescribe con la misma precaución y respeto para los derechos de los habitantes, que los señalados en la legislación más -- moderna. Se respetaba y hacía efectivo el principio de igualdad -- ante la ley. El carácter de vecino era superior a todas las distinciones sociales. Esta igualdad se consideraba esencial para -- el buen gobierno de la comunidad y si venían a establecer en ésta algunos condes, caballeros a otros nobles, debían quedar sujetos -- a las mismas restricciones que los pobladores primitivos. Estaba garantizado también el derecho de tomar participación en los negocios públicos y en la elección popular estaba basada la autoridad de la municipalidad, de suerte que en sus buenos tiempos ni aún -- el rey tenía intervención en las elecciones municipales.

Las cargas municipales, además de muy honrosas eran muy

graves, pues así lo demuestra el siguiente ejemplo: Los daños causados a los ciudadanos habían de compensarse con el doble si provenían de un funcionario; las infracciones de los fueros o el dolo al gobernar los intereses públicos, se castigaban severamente, como faltas de fidelidad con la pérdida del empleo. En lugar de servir de protección para la iniquidad, la función municipal atravesó sobre el infractor o delincuente un castigo doble que el que se imponía en caso semejante a un ciudadano particular, pues la fe pública se interpretaba como agravante de la falta o delito". (33)

Pero la época del florecimiento de las libertades municipales no duró, pues se extinguió el 23 de abril de 1521, fecha en que se inició en España el régimen absoluto, con la derrota de los comuneros de Castilla, por las tropas de Carlos V, en la Batalla de Villalar, cuatro meses antes de que Hernán Cortés conquistara Tenochtitlán y cayera en sus manos el último Emperador Azteca, pero dos años después de fundado el primer municipio mexicano, la Villa Rica de la Veracruz.

A partir de entonces el municipio español comenzó a sufrir una indeclinable y creciente centralización, pues el poder central acreditó ante cada uno de ellos a sus representantes. Tales representantes fueron los gobernadores, los corregidores y los alcaldes mayores, los que salieron a tomar posesión de las áreas locales a nombre de la autoridad nacional. Centralmente, nombra-

(33) Garza, Sergio Francisco de la.- "El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno". Ob. Cit. P. 19.

ron ellos funcionarios que sustituyesen la democracia directa garantizada por los fueros municipales; y el sistema de legislación local emanado de las peticiones que hacían las poblaciones por conducto de sus procuradores, lo sustituyeron con una legislación central, bajo la forma de cédulas, cartas e instrucciones.

Felipe V, con el Decreto de Nueva Planta, terminó con los privilegios municipales regionales, organizando la institución municipal de un modo uniforme. Así se instauró el uniformismo, y se consolidó el centralismo.

Aunque los constituyentes de Cadiz tuvieron como guía la restauración del sistema vigente en los municipios de la Edad Media Castellana y se mantuvieron fieles a la tradición, en realidad quedó el municipio, en la Constitución de 1812, como una institución subordinada y el sistema administrativo comunal se inaugura como contenido y subordinado en el estado, en la nación. Durante el período comprendido entre la Constitución de 1812 y el Proyecto de Maura de 1907, que puede considerarse como el primer intento serio de una reforma a fondo del régimen municipal español, se sucedieron innumerables leyes municipales y disposiciones constitucionales, las cuales constituyen un sistema administrativo tan fluctuante, tan ligado a los ires y venires de la política dominante - en esos momentos que según Posada, citado por De la Garza "no se ha inspirado en ningún momento en los principios del Selfgovernment y se ha producido como régimen centralizado querarquizado, con pre

dominio del elemento burocrático. (34)

Continuando sobre el tema de la reforma municipal que se inicia en España en 1907, encontramos que se haya inspirada en las siguientes tendencias: "Primera, hacia la consagración de la diversidad de núcleos municipales, lo que exige un tratamiento distinto en relación con la también distinta naturaleza municipal de los pueblos inspiración formulada por carta; segunda, hacia la consagración y fomento de las uniones de municipios, recogiendo el hecho real de las mancomunidades de tipo rural, y para atender a la satisfacción de necesidades intermunicipales; tercera, hacia la liberación de la vida municipal, haciendo jurídicamente efectivo y precepto constitucional que reserva el gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo a las respectivas corporaciones y modificando la posición del municipio en el régimen del Estado, de suerte que deja aquel de ser un simple grado en la jerarquía administrativa; cuarta, hacia la modificación de los métodos administrativos de los municipios, mediante adecuadas aplicaciones de la municipalización del servicio; quinto, hacia el reconocimiento municipal del valor y del influjo real de los elementos sociales, que con los vecinos integran el municipio. Dicha tendencia se ha concretado políticamente al proponer la creación de consejales de carácter corporativo; sexta, hacia la reordenación de las instituciones municipales, bajo la preocupación que-

(34) Posada, cita por De la Garza.- "El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno". Ob. Cit. P. 21.

imponen las exigencias de la eficacia en el gobierno del municipio y la gestación de los servicios municipales. El problema latente en esta tendencia es que el suscitado en el dinamismo de la vida de los pueblos, ante la necesidad de armonizar los apremios de la técnica para la eficacia en las funciones municipales, con las exigencias de un régimen de democracia que reclama la intervención -- del Suffragio como garantía de la efectividad del gobierno de opinión, tan conforme con las tradiciones de los municipios en los -- cuales, a veces, se ha conservado por costumbre el gobierno llamado directo del consejo abierto. No implicaría negación de la significación histórica de nuestros municipios, la aplicación en aquellos donde no puede hablarse de consejo abierto, de las instituciones de la misma familia como la iniciativa popular y el referend^um; séptima, hacia el reconocimiento político de las regiones que integran geográfica, histórica y económicamente, España". (35)

Resulta importante el Estatuto Municipal de 1924, elaborado por Calvo Sotelo, bajo la dictadura de Primo de Rivera, el -- cual constituye un serio intento de renovación municipal, doctrinal y teórico, bajo una dictadura por contener ésta una concepción política incompatible con la esencia característica de aquella y -- que señala un momento interesante en la evolución del régimen municipal español, siendo de lamentar que el esfuerzo verdaderamente -- constructivo, con la preparación técnica y conocimiento del dere--

(35) Posada, citado por De la Garza.- "El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno". Ob. Cit. P. 22.

cho municipal, comparado que suponen sus autores, no se hubiera -- producido en circunstancias políticas más conformes con el espíritu a que lo esencial del Estatuto responde.

De la Garza establece que "la Constitución de 1931 marca que la República constituye un estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones y se añade que el Estado Español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por regiones que se constituyen en régimen de autonomía. Los territorios de soberanía del Norte de Africa se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el poder central. Todos los municipios serán autónomos en las materias de su competencia y -- elegirán sus ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funciones en régimen de consejo abierto -- los alcaldes eran designados siempre por elección directa del pueblo por el Ayuntamiento. Se afirma que las provincias se constituirán por los municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativo. En su término jurisdiccional entraron los propios municipios que actualmente las forman, salvo modificaciones que autorice la ley". (Arts. 1o. párrafo 3, 8o. y 10).

La Ley Municipal de 1935 fue elaborada por el gobierno, -- en virtud de autorización del Poder Legislativo, con sujeción estricta a las bases que en la ley de autorización se sostienen, y --

consta de 242 artículos y 11 disposiciones transitorias.

De suerte que deja aquel de ser un simple grado en la jerarquía administrativa; cuarta, hacia la modificación de los métodos administrativos de los municipios, mediante adecuadas aplicaciones de la municipalización del servicio; quinto hacia el reconocimiento municipal del valor y del influjo real de los elementos sociales, que con los vecinos integran el municipio. Dicha tendencia se ha concretado políticamente al proponer la creación de consejosales de carácter corporativo; sexta, hacia la reordenación de las instituciones municipales, bajo la preocupación que imponen las exigencias de la eficacia en el gobierno del municipio y la gestación de los servicios municipales. El problema latente en esta tendencia es que el suscitado en el dinamismo de la vida de los pueblos, ante la necesidad de armonizar los apremios de la técnica para la eficacia en las funciones municipales, con las exigencias de un régimen de democracia que reclama la intervención del sufragio como garantía de la efectividad del gobierno de opinión, tan conforme con las tradiciones de los municipios en los cuales, a veces, se ha conservado por costumbre el gobierno llamado directo del consejo abierto. No implicaría negación de la significación histórica de nuestros municipios, la aplicación en aquellos donde no puede hablarse de consejo abierto, de las instituciones de la misma familia como la iniciativa popular, y el REFERENDUM; séptimo, hacia el reconocimiento político de las regiones que integran-

geográfica, histórica y económicamente, España". (35)

Resulta importante el estatuto municipal de 1924, elaborado por Calvo Sotelo, bajo la dictadura de Primo de Rivera, el cual constituye un serio intento de renovación municipal, doctrinal y teórico, bajo una dictadura, por contener ésta una concepción política incompatible.

El citado autor concluye su estudio del Municipio de España, y establece que: "en esta forma, España ha reaccionado ante la decadencia de sus municipios, afirmando sus propias esencias y buscando en la tradición histórica en los progresos modernos las bases y cimientos del Estado Nacional". (36)

Por otra parte en la obra de Virgilio Muñoz y Mario Ruiz-Massier, encontramos que por lo que toca al tema del Municipio en España hacen una breve referencia a la forma en que se desarrolló el régimen municipal en este país poco antes de la colonia, y así tenemos que "los municipios en España tuvieron hasta antes de la conquista y la colonia, dos grandes etapas en las que primero recibieron un enorme impulso con importantes prerrogativas autonómicas y posteriormente ceda ante los embates centralistas parte de sus facultades". (37)

(35) Posada, citado por de la Garza.- "El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno". Ob. Cit. P. 22.

(36) Garza, Sergio Francisco de la.- "El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno". Ob. Cit. P. 23.

(37) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massier Mario.- "Elementos Jurídicos - Históricos del Municipio en México". Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 1979. P. 29.

En la primera parte de la Edad Media, el Municipio se manifiesta como una Institución de recia autonomía, en la que inclusive se establecen normas de carácter local, en cada ciudad. Asimismo, en su época de esplendor, sus representantes en las Cortes tenían marcada influencia en el Gobierno Nacional, dando además a las clases económicamente débiles la posibilidad de competir a los grupos poderosos de la Nación, uniéndose a través de los municipios. De esta manera en los Consejos Municipales encontramos las clases rurales inferiores, punto de apoyo eficaz para sus luchas contra los privilegios y abusos de la nobleza.

Los cabildos en su mejor época, respondían a las necesidades de una población desválida, ya que se había establecido la igualdad entre la ley de todos los ciudadanos, esta igualdad se consideraba esencial para el buen gobierno de la comunidad, y si a ella venían a establecerse condes, caballeros u otros nobles, debían quedar sujetos a las mismas normas (incluso a la pena de muerte para ciertos crímenes que los pobladores primitivos. El régimen de justicia era igual para todos los ciudadanos, el gobierno de la población era elegido popularmente, no interviniendo ni siquiera el rey en el nombramiento de funcionarios municipales, pudiendo hablarse de su primera época como una verdadera institución democrática.

Pero todo este proceso de florecimiento del régimen municipal entra en decadencia en tiempos de Alfonso XI, al crearse la Institución del corregidor y acentuarse por parte de los monarcas-

una política centralizadora con intervención abierta o solapada, - en la elección de los regidores, y en la de los Procuradores representantes en Corte.

Con esto, los municipios vieron como se alejaba poco a poco el grueso de sus facultades al pasar a tener mayor ingerencia el régimen central en sus asuntos, además de que la designación, encubierta o no, de los regidores por parte de la corona -- dio lugar a su desvinculación de la comunidad, a la que representaban y aún a acercamiento con el poder central. (38)

Es en esta etapa cuando aparece la institución municipal en la Nueva España, por lo que no llegó en su mejor época a la -- Colonia, siendo ahí, donde recibe una revitalización.

Es importante señalar que el municipio que se inicia en la Nueva España no es definitivamente la institución democrática -- que tuvo su esplendor en España, sino una institución decadente -- que se aplica en el nuevo mundo con mejores bríos democratizados -- pero que lamentablemente los pierde por las mismas circunstancias que se dieron en España.

Ello se debió a que una vez establecidos los municipios -- en la Nueva España, inician sus actividades regulando las relacio

(38) Cfr. Muñoz, Virgilio y Ruiz Massier, Mario.- "Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México". Ob. Cit. P. 30.

nes de la sociedad naciente con un sentido democrático, sirviendo de freno a los afanes desmedidos de los españoles, posteriormente van a experimentar una marcada decadencia durante la época colonial, como consecuencia del centralismo implantado en España, cuyos reflejos se hicieron sentir pronto en sus colonias. (39)

(39) Cfr. Muñoz, Virgilio y Ruiz Massier, Mario.- "Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México". Ob. Cit. P. 31.

C A P I T U L O N o . 2

Antecedentes del Municipio en México.

2.1 La Villa Rica de la Veracruz

2.2 Trayectoria Constitucional del Municipio
en México.

2.1 La Villa Rica de la Veracruz

Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, establecen en su obra lo siguiente: "Sabido es que el Descubrimiento de México se llevó a cabo desde la Isla de Cuba, gobernada en ese entonces por Diego Velázquez. La primera expedición estuvo a cargo de Francisco Hernández de Córdoba, quien tocó tierras mexicanas el 10. de marzo de 1517. Posteriormente Juan de Grijalva en 1518 -- llegó a las costas de Cozumel, siendo en abril de 1519 cuando Hernán Cortés, comandó la tercera expedición española, arriba a la Isla de San Juan de Ulúa, frente a la Costa de lo que ahora es el Estado de Veracruz.

Una vez en tierra firme, Cortés se desliga de la autoridad de Diego de Velázquez, adjudicándose el título de Justicia Mayor y Capitán General, y reconociendo únicamente la autoridad del rey de España. Para ellos constituye un ayuntamiento, mismo que sería el primer vestigio del desarrollo municipal de México. Es necesario hacer notar la importancia que desde su origen tuvo el municipio en nuestro país, dado que la circunstancia de que Cortés, para justificar su rebeldía ante el Capitán General de Cuba, Diego Velázquez y asumir el poder de la conquista, haya recurrido

a la fundación del régimen municipal, indica su trascendencia". (1)

"El Ayuntamiento al que nos hemos referido es el de la Villa Rica de la Veracruz, y en él: se eligieron alcaldes ordinarios a Portacarrero y Montejo, regidores a Alonso de Avila, a los dos Alvarado y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, Capitán de Entradas, a Pedro de Alvarado, Maestro de Campo, a Olid, Alferez del Real a Ochoa y a un Alonso Romero, y escribano a Diego Godey". (2)

"La expedición acaudillada por Cortés hizo posible la -- conquista del Imperio Mexica, y con ello la caída de las demás tribus que se encontraban dispersas en el territorio. En efecto, a -- partir de la fundación del primer reducto español en Nueva España, se internó la expedición hispana al centro del país, estableciendo una alianza con el Imperio Tlaxcalteca, férreo rival de los mexi-- cas, logrando doblegar después de muchas fatigas, en 1521 al Impe-- rio Mexicano y dar fin al movimiento conquistador del país.

A la caída de la Gran Tenochtitlán, Cortés fundó el se-- gundo Ayuntamiento en Coyoacán, mudándose luego a lo que fue Te-- nochtitlán y dando principio así a la Ciudad de México, a partir -- del 8 de marzo de 1524. Estando el cabildo metropolitano, integro do por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes comunes y ocho ediles, a más del escribano y el mayordomo.

- (1) Moreno, Daniel. Citado por Muñoz y Ruiz Massier.- Derecho Constitucional Mexicano.- Mexico, Edit.- Pax-México, 1976. P. 379.
 (2) Ochoa Campos Moisés. (Citado por Muñoz y Ruiz Massier) La Re-- forma Municipal.- México, Editorial Porrúa, 1968, P. 96.

Haya que apuntar que el municipio se dio a través de la - Conquista como una institución política, que fue el Ayuntamiento, - y posteriormente se tendió a establecer los lazos de vecindad necesarios. Así a partir de la fundación del Ayuntamiento de la Ciudad de México, se procuró allegarse a los vecinos necesarios para fortalecer por vínculos espirituales a la Institución y planear -- cuidadosamente las ciudades. Una vez realizadas la conquista y la estructuración de lo que posteriormente sería la Nueva España, dio principio la etapa histórica llamada de la Colonia, en la que los municipios fueron parte importante de su organización, persistiendo de alguna manera las características del Municipio Español". (3)

Por otra parte, y recurriendo a otro autor en la investigación de esta tesis, tenemos que Reynaldo Robles, establece lo siguiente: "Diego de Velázquez, Gobernador de Cuba, confía a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar las tierras que estaban en Occidente. Cortés invierte dinero propio y -- ajeno en el equipamiento de la expedición. Cuando Cortés ya está listo para partir, Diego de Velázquez le revoca el nombramiento y lo manda a aprehender, por lo que Cortés, apresura su salida y así parte el 10 de febrero de 1519. Después de un accidentado viaje - a Veracruz.

Hernán Cortés no había sido facultado por Diego de Velázquez para establecer una población permanente, ni para conquistar-

(3) Muñoz, Virgilio, Ruiz. Massieu Mario.- "Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México". UNAM.- México 1979. P. 31, = 32 y 33.

un nuevo reino. Diego de Velázquez tampoco tenía autoridad para hacerlo, ya que esta autoridad le pertenecía al rey, pero éste estaba tan lejos que se tuvo que aplicar la tradición y cultura jurídica.

Cabe mencionar que, Hernán Cortés había sido Alcalde Mayor en Cuba.

El Municipio estaba en su apogeo, en la mente de los expedicionarios por ser el medio eficaz para conquistar y ocupar las nuevas tierras; claro está, fundando nuevos centros de población". (4)

Por lo tanto debe de entenderse que la Institución del Municipio fue tomada por los conquistadores como un pretexto muy audaz para lograr sus objetivos dentro de lo legal; así continúa Robles Martínez diciendo que: "Para lograr sus aspiraciones, los expedicionarios utilizan la Institución más respetable de su época, el Municipio, sabedores que era la fuente del poder que podían facultarlos para llevar a cabo su empresa y, además, el medio idóneo para independizarse de Diego de Velázquez.

El primer Municipio en México, se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación". (5)

(4) Robles Martínez, Reynaldo.- El Municipio.- Edit. Porrúa, S.A.- México, 1987. P. 75.

(5) Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Ob. Cit. P. 76.

Reynaldo Robles, citando a Bernal Díaz del Castillo establece que éste relata lo siguiente: "... Ordenamos de hacer y fundar y poblar una villa que se nombró Villa Rica de la Veracruz ... Se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca". (6)

La fecha de la Carta Constitutiva de la instalación de este primer Municipio es la de 10 de julio de 1519.

Antonio de Solís citado por Reynaldo Robles narra como quedó integrado el primer Ayuntamiento:

"Salieron por alcaldes: Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores: Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval; y por alguacil mayor y procurador general; Juan de Escalona y Francisco Alvarez Chico.

Nómbrese también al escribano del Ayuntamiento con otros ministros inferiores; y heco el juramento ordinario de guardar, razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del rey, tomaron su posesión con solemnidad que se acostumbraba, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de Vilal Rica de la Veracruz; cuyo título conservó después en la parte en donde quedó situada, llamándose Villa Rica en memoria del oro que se vio en aquella tierra, y de la Vera Cruz en reconocimiento de haber saltado en ella el viernes de la Cruz". (7)

(6) Díaz del Castillo, Bernal. (Citado por Robles Martínez), Historia de la Conquista de la Nueva España. P. 72.

(7) Solís de Antonio (Citado por Robles Martínez), Historia de la Conquista de México. P. 85.

Ante este Ayuntamiento, Hernán Cortés, renuncia al gobierno del ejército que poseía, sin otro título que un nombramiento de Diego Velázquez, que fue con poca intermisión escrito y revocado.

El Ayuntamiento aceptó la renuncia de Cortés y le nombró Capitán del Ejército y Justicia Mayor, transformándose la calidad del Ejército, ya que ahora no tiene soldados de una expedición, sino que forman la milicia comunal y su obligación principal es defender la autonomía municipal, inclusive en contra del Gobernador de Cuba.

Así resulta Cortés Capitán General de las milicias comunales de Veracruz, y empieza la gran empresa de organizar el ejército y celebrar alianzas para conquistar al Imperio Azteca.

Como se ve, Hernán Cortés fundó el primer Ayuntamiento -- por razones políticas y militares; al no existir población española con anterioridad se simuló el caserío del pueblo en medio de enramadas, creándose formalmente un Municipio para satisfacer los requisitos legales de la conquista. (8)

Continuando con la investigación de esta tesis, tenemos que Robles Martínez establece en su obra diciendo que: "A las siguientes poblaciones que se fueron fundando se les dio el carácter de Municipios, también por razones políticas y militares encaminadas a fortalecer las posiciones que se iban obteniendo al expandirse el dominio español.

(8) Cfr. Robles Martínez, Reynaldo.- El Municipio. Ob. Cit. P. 77.

Cortés sabía y entendía que no bastaba la fundación formal de Municipios, sino que había que fortalecer, fundamentalmente para lograr el arraigo, la identidad y solidaridad que se requerían de los vecinos del municipio y para esto dictó una serie de disposiciones que se denominaron LAS ORDENANZAS DE CORTES DE 1524- y 1525.

En estas ordenanzas Cortés organiza la vida político-administrativa del Municipio, trata de fortalecer los vínculos de vecindad, obligando a los vecinos del municipio a estalbecerse en forma permanente, pues como es bien sabido, los españoles que llegaban, lo que querían era enriquecerse y regresar pronto a su tierra.

Cortés dispuso en sus ordenanzas, de la décimo quinta a la décimo octava, la obligación de los españoles de residir en el país ocho años, so pena de perder todo lo adquirido y ganado; asimismo que los que fueren casados en España mandaran por sus mujeres, y los que no lo fueren se casaran dentro de un año y medio de publicadas las ordenanzas; en el mismo plazo todos los vecinos deberían fabricar y tener casa poblada en el lugar de su vecindad; además todos los vecinos tenían que residir en su villa por lo menos en las pascuas de navidad, resurrección y Espíritu Santo". (9)

Por lo anterior, se destaca la gran habilidad de Cortés-

(9) Robles Martínez, Reynaldo.- El Municipio. Ob. Cit. P. 78.

para actuar al amparo de la Institución, que él había impuesto en el nuevo territorio conquistado y hacerlo de una manera que su conquista fuere total.

Prosiguiendo con el autor en cita, tenemos que: "Cortés también estableció la obligación de todos los vecinos españoles de prestar el servicio militar, graduando las armas por el número de indios que tuviere de repartimiento; así mismo que cada cuatro meses debía pasar revista ante los alcaldes y regidores de cada villa.

Igualmente los obligó a sembrar vid; por cada cien indios de repartimiento que tuvieran, sembraban mil sarmientos.

Organizó el gobierno, estableciendo que cada villa debía tener dos alcaldes con jurisdicción, civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, con nombramientos que debían de hacerse el primero de enero de cada año.

Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente, y el alguacil mayor tenía derecho a concurrir al cabildo con voz y voto.

Cortés, aún antes de recibir el nombramiento de gobernador y Capitán General en 1523, había centralizado el poder en su persona y territorialmente en la Ciudad de México, a pesar de que esta Ciudad fue declarada residencia del virrey, gobierno y audiencia el 25 de junio de 1530.

Los Ayuntamientos eran instrumentos de Cortés. Los cabildos del Ayuntamiento de México se celebraban en su casa. El Ayuntamiento de México expedía ordenanzas que excedían su territorio e inclusive regían en Veracruz. Cortés cuando debía resolver algún problema que hubiese en alguna villa, enviaba al alcalde de México para resolverlo". (10)

Como se puede palpar, la conducta de Cortés era un tanto rebelde y personalista, pues desde el momento que se desliga de -- Diego de Velázquez, algo hace pensar que Cortés. es un hombre emprendedor, personalista y ambicioso, como a continuación se puede analizar con el testimonio de Robles Martínez; que al respecto nos dice: "Gran importancia tuvieron los Municipios en la Nueva España, ya que no sólo legitimaron el poder de Cortés, sino que, además lo sostuvieron mientras no había sido Designado Gobernador y capitán General de la Nueva España, al grado que los Ayuntamientos resistieron y rechazaron en 1521 a Cristóbal de Tapia, quien había sido designado para gobernar la Nueva España, con amplias facultades para recibir información sobre la conducta de Cortés, pudiendo aprehenderlo y confiscar sus bienes.

Sabedor de esto, Cortés reunió a los principales españoles en la Iglesia de Coyoacán, acordándose que la orden que trafa Tapia no se cumpliera y que se explicara al Emperador los trastor-

(10) Robles Martínez, Reynaldo.- El Municipio. Ob. Cit. P. 79

nos y perjuicios que ocasionaría el transferir el mando a una persona que no conocía el lugar ni la situación.

Fueron los Procuradores de los Ayuntamientos los encargados de ejecutar esta política, por lo que fueron a encontrar a -- Cristóbal Tapia. Por la Villa Rica de la Vera Cruz acudió Bernardino Vázquez de Tapia; por el segundo municipio que se fundó, el -- de Segura de la Frontera de Tepeaca, Puebla, fue Cristóbal Corral; por el Ayuntamiento de México, Pedro de Alvarado; además Cortés or denó que para fortalecer más la representación se fundara otro Municipio; así se creó la Villa de Medellín, habiendo acudido como -- Procurador del Ayuntamiento, Andrés de Monjarás; y estos representantes de Ayuntamientos convinieron con Tapia para que no cumpliera sus órdenes y se regresara a España.

Por otra fuente de investigación tenemos que Teresita -- Rendón Huerta establece en su obra que: "En 1519, Cortés desembarcó en las costas indígenas de Chalchihuacán, cerca de la actual Ve racruz, e inició sus operaciones con dos actos simbólicos: La que ma de las embarcaciones con que vino desde Cuba, y la solemne fundación de un Ayuntamiento. Ante los magistrados de la Ciudad de -- Veracruz resignó Cortés los poderes que había recibido en Cuba; y de aquellos en su calidad de representantes de la corona española en México, recibió nuevos poderes, y habiendo legalizado así de la mejor manera que pudo su ascenso a un mundo independiente condujo a su ejército, subiendo la escarpada pendiente, desde los tórridos matorrales de Veracruz hasta la alta Meseta Central de Méxi- --

co". (11)

Continúa la autora en cita estableciendo que: "El primer acto realizado en el territorio de la Nueva España encaminado a la organización de un cuerpo político, es la fundación sugerida por -- Hernán Cortés y realizada por él y sus acompañantes de la Villa Rica de la Vera Cruz". (12).

Después de citar a Bernal Díaz del Castillo y hacer una transcripción de la obra que ya hemos mencionado con anterioridad, Teresita Rendón establece que: "Aquí comenzarían las vicisitudes del régimen municipal, en nuestro país, el segundo municipio, sería el de Tepeaca, Puebla, la fundación de León, luego Coyoacán, y asisucesivamente fue difundiendo esta forma de organización en el territorio nacional". (13)

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.

- (11) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A.- México, 1985. P. 92.
 (12) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. Cit.- P. 94
 (13) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. Cit.- P. 94.

Prosiguiendo con la autora citada, tenemos que: "Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios en la administración hacendaria, de la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos, y de la reducción total de la independencia municipal. Esas reformas se tradujeron en la creación de una Contaduría General para controlar las finanzas municipales, en el aumento de responsabilidad a los funcionarios municipales, y en la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos.

Después de estas reformas se constituyeron doce intendencias, cuya regulación se asentaba en la ordenanza de intendentes y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el Virrey, los Intendentes y los Gobernadores. Se acentuó con esto, la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios se vio menguada por completo". (14)

2.2 Trayectoria Constitucional del Municipio en México.

Con relación a este punto, Teresita Rendón establece que: "de 1808 a 1810, el Estado de nuestros municipios fue el mismo, no

(14) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. Cit. P. 95.

hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba. En este breve período en que se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador, lógico es que el interés estuviera puesto sobre otros puntos prioritarios, como la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la recta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud, y tantos otros principios esbozados en los idcarios de Don Miguel Hidalgo y Costilla y de Don José Ma. Morelos y Pavón. Es explicable por ello, que sólo contemos con una brevísima alusión al Municipio, en que Don Miguel Hidalgo reconoce el trasfondo sociológico de este órgano, señalando: "... Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo: ellos entonces gobernarán con dulzura de los padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero; fomentarán las artes, se avivarán las industrias, haremos uso de las riquísimas producciones de nuestros feraces países, y a la vuelta de pocos años, disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este casto continente". (15)

(15) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. Cit. P. 103.

Esto puede ser considerado como la antesala del soporte-legal supremo de la institución denominada municipio, pero Teresita Rendón ahonda más y establece lo siguiente: "Por diversas causas, pero especialmente por las cuestiones suscitadas en 1808, se hizo palpable la necesidad de formular y expedir una nueva Constitución que reflejara en su texto tales inquietudes, que sirviera para - - atemperar las tensas relaciones, y permitiera controlar jurídicamente la situación. Fue así como se efectuó la reunión en la Ciudad de Cádiz, de las Cortes Generales Extraordinarias. Su obra legislativa fue precisamente la "CONSTITUCION DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA", conocida también como "CONSTITUCION DE 1812" o "CONSTITUCION-DE CADIZ", que se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España y el - 30 de septiembre de ese año en México, por el entonces Virrey Francisco Javier Venegas.

Dicha Constitución establecía la elección de diputados a las Cortes Ordinarias y en su actamamiento fueron integradas seis diputaciones provinciales en: México, Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente, San Luis Potosí y Yucatán. Posteriormente se creó la de Valladolid, que comprendía Guanajuato y Michoacán.

El 4 de mayo de 1814, Fernando VII expidió un decreto -- que ordenaba la abrogación de la Constitución Gaditana, y que cobraría vigencia en México en 1815, a través de la publicación oficial realizada por Félix Calleja. La consecuencia inmediata sería el restablecimiento del régimen colonial. Pero en 1820, el propio Fernando VII, ordenó nuevamente la vigencia de la Constitución de-

Cádiz y al Virrey Apodaca correspondió en México tal establecimiento.

Esta Constitución de accidentada y breve vigencia, es -- hasta la fecha, la que con mayor abundancia trata lo relativo al -- Municipio bajo el título "DEL GOBIERNO INTERIOR DE LAS PROVINCIAS- Y DE LOS PUEBLOS". establece una serie de preceptos, que por su de- talle, es necesario conocer". (16)

La autora en cita, hace una relación de 14 artículos de- esta Constitución, de los cuales sólo enlistaré los más importan- tes para destacar el tratamiento del municipio, en la Constitución de Cádiz.

Artículo 309.- "Para el gobierno interior de los pue- -- blos habrá ayuntamientos compuestos por Alcalde o Alcaldes, los Re- gidores y el Procurador Síndico y presididos por el Jefe Político- donde hubiere y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado- entre éstos si hubiere dos".

Artículo 311.- "Las leyes determinarán el número de in- dividuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos- de los pueblos con respecto a su vecindario".

Artículo 317.- "Para ser Alcalce Regidor o Procurador -- Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos,-

(16) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. Cit. P. 104.

se requiere ser mayor de veinticinco años, o con cinco años a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que deben tener estos empleados".

Como se puede uno dar cuenta en este ordenamiento, ya se establece una regulación sobre el municipio.

A continuación citaremos otro texto de la obra de Teresita Rendón, referente a este punto de la tesis, "el Decreto para la Libertad de la América Mexicana, también conocido como Constitución de Apatzingán, por haber sido sancionado el 22 de octubre de 1814, en ese lugar plasma los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que, si en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la Constitución Española de 1812, diverge radicalmente de esta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio independiente de España, como lo soñó Hidalgo.

Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país. En forma especial no hace referencia al Municipio; sin embargo, del Capítulo XVII se desprende que este no sufriría modificación alguna, al establecer: Mientras que la soberanía de la Nación forma un cuerpo de leyes que ha de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen". (17)

(17) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. Cit. P. 107.

Por lo que toca específicamente al Municipio, la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente" sin oponerse a esta Constitución ni al Acta -- Constitutiva". (18)

Continúa la autora citada, estableciendo que: "en las Bases Constitucionales de 1835, se establecía la división territorial de la República de la siguiente manera: Departamentos y Juntas Departamentales, éstas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas. Pero ninguna otra alusión se hacía al Municipio.

En las Leyes Constitucionales de 1836 o también conocida como Constitución de la República Mexicana de 1836, si se hizo alusión a la Institución Municipal en sus artículos 22 a 30 de los -- cuales se transcriben algunos a continuación:

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

(18) Artículo 161 de la Constitución de 1824, citado por Rendón -- Huerta. Ob. Cit. P. 108.

Artículo 24.- "Para ser individuo del Ayuntamiento, se necesita:

- I.- Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II.- Vecino del mismo pueblo.
- III.- Mayor de veinticinco años.
- IV.- Tener capital físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales".

Artículo 31.- "Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos y las exenciones de que gozarán los demás". (19)

De la Constitución de 1836 a la de 1857 hubo varios documentos constitucionales, que no tuvieron el rango de Constitución, ya que fueron proyectos que no llegaron a obtener tal carácter, y por lo que respecta al régimen municipal no hay ningún avance en este período, ya que el centralismo puso en evidencia la inutilidad hasta de las elecciones mismas en razón de que las autoridades departamentales, se reservaban el derecho de anular la elección popular por la reposición de los Ayuntamientos. Lo que importaba --

(19) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. Cit. P. 110.

era el funcionamiento uniforme de la Administración congruente a las políticas delineadas por el Gobierno Central. (20)

En este orden de ideas la autora, Teresita Rendón continúa con su estudio y establece que: "La Constitución de 1857 tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla. Pese a que no se eleva a rango constitucional lo correspondiente al régimen del Municipio, es conveniente aclarar que el Constituyente hizo referencia al mismo. Castillo Velasco presentó el Proyecto de Adicciones Sobre Municipalidades, el cual decía en sus partes más sobresalientes:

(... El Proyecto de Constitución que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclama también. De este principio nace la libertad que se reconoce a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe reconocerse a las partes de los estados que son las municipalidades ... Por estas consideraciones. Buscando la prosperidad de los pueblos y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, propongo al augusto Congreso, como artículo que se incluya dentro de la Constitución: "Que toda municipalidad con acuerdo de su Colegio Electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al Municipio, y votar y recaudar los impues-

(20) Cfr. Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob.- Cit. P. 112.

tos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra Municipalidad o Estado)". (21)

Así tenemos que: "una vez expedida esta Constitución, - se siguió reservando a los Estados la facultad de la organización interior y se estableció en su artículo 72-IV (para el arreglo del Distrito Federal y Territorios sobre la base de los ciudadanos, -- elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales -- que se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales).

Cada Estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento similar en lo atinente al régimen municipal, pero habia - tanto desconocimiento de lo que éste era, que en una Constitución- se establecía la existencia de cuatro poderes; esto es LEGISLATI-- VO, EJECUTIVO, JUDICIAL Y MUNICIPAL.

Posteriormente, bajo la dictadura de Porfirio Díaz, se - dan algunas reformas que llevan a esta Institución al ejercicio de poderes delegados, que se controlaban por los Jefes Políticos, los cuales tenían ingerencia directa y despótica que hizo nugatoria la relativa independencia de las corporaciones municipales". (22)

(21) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. Cit. P. 112.

(22) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. Cit. P. 113.

Después se observa como la figura de la Institución Municipal se va deformando, debido al centralismo ejercido por la dictadura de Díaz, y al respecto Teresita Rendón, establece que, para acentuar tal centralización y con el objeto de borrar toda autonomía municipal, el gobierno del General Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron -- los nombres de PARTIDO, DISTRITO, PREFECTURA O CANTON. Los prefectos eran los Agentes del Gobierno Central del Estado, cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que emplearon para mantener el orden, eran en su mayoría inhumanos e ilegales; su actuación se hacía incompatible con cualquier asumo de libertad municipal.

Como consecuencia lógica del odio que despertaron tales funcionarios, se dio el descontento, que fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución, la cual sostuvo entre sus postulados la implantación del Municipio Libre.

Teresita Rendón establece que así por primera vez se encuentra la idea del Municipio libre en el Decreto que reformó la Constitución de 1857, la que en su artículo 109, acogió como uno de los fundamentos, el de No Reelección, y de los anhelos de tierra y trabajo. (23)

(23) Cfr. Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. Cit. P. 114.

Por lo que toca al último ordenamiento constitucional que sirve de fuente a la Institución del Municipio en nuestro país, tenemos que la autora en cita establece que: "Habiendo sido derrocado el General Don Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden, respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes; obedeciendo a tal reclamo, se instaló el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, que fue el creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente, a pesar de sus múltiples y variadas reformas". (24)

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición incomprensible en materia municipal de las Constituciones Liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al Proyecto del Primer Jefe expresó que el establecimiento del Municipio libre constituía "la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857". (25)

Cabe aclarar que la idea del municipio la da la Constitución de 1857 y quien la regula es la Constitución de 1917.

La citada autora establece que: "En una de las partes -- del dictamen, se aludía al establecimiento del Municipio Libre co-

(24) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. Cit. P. 114.

(25) Diario de los Debates del Congreso Constituyente.- México, -- 1917, T. II, P. 404, Citado por Teresita Rendón. P. 115

mo la futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres siglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, y que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc". (26)

Teresita Rendón establece que: "En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del Municipio Libre. Las prolongadas sesiones y los numerosos asuntos tratados a través de enconados debates, habían acabado por agotar la resistencia física de los representantes. Se discutía la cuestión agraria cuando el Secretario expresó: ¡La Presidencia suplica a los CC. Diputados se sirvan permanecer despiertos, puesto que al aceptar la sesión permanente, se han impuesto la obligación de dotar esta ley; como algunos diputados están durmiendo, no se sabe como irán a dar conscientemente su voto! Cuando le llegó su turno a la fracción II del artículo 115, último de los asuntos tratados en la histórica jornada en que también se aprobó la reforma agraria, la desorientación de la asamblea parecía conducir al caos.

(26) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. - - Cit. P. 115.

Alguien propuso que se tomara como base para la discusión el Proyecto del Diputado Ugarte, quien presentó una nueva fórmula de la fracción II que la Asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62: (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). (27)

Teresita Rendón, citando a Tena Ramírez, establece que: - "de este modo la autonomía financiera y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política puede aumentar o disminuir los recursos municipales. Atraída su atención por el trascendental problema de la autonomía financiera, la asamblea olvidó en la agonía de la discusión otro aspecto de vital importancia para la libertad del Municipio; la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado ... pero por desgracia del impensado final a que condujo el cansancio de la asamblea hizo olvidar la defensa del Municipio frente al Estado, a través de un sistema de garantías, ... De este modo el Municipio libre ingresó a la Constitución con los dos defectos sustanciales que acabamos de señalar". (28)

Estos son: - Limitación en la autonomía financiera.
- Ausencia de normas para evitar y resolver - conflictos intermunicipales.

- (27) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, México, - - 1917. T. II, P. 819. Citado por Teresita Rendón, P. 116.
(28) Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México 1958, Citado por Teresita Rendón, P. 117.

Finalmente por lo que toca a este punto, Teresita Rendón establece que: "de cualquier forma, y a pesar de sus defectos es digna de alabanzas la inclusión del Municipio, propuesta por Don Venustiano Carranza y aceptada por el Constituyente de Querétaro, - ya que al tener cimiento constitucional esta Institución, marca su permanencia en nuestro orden jurídico, su prioridad en la estructura política y su función en la vida democrática del país.

Dentro de las reformas realizadas al artículo 115 Constitucional, se ha subrayado lo relativo a la competencia y al procedimiento, que debe seguirse en caso de conflictos entre dos o más municipios o entre éstos y el Estado.

Sería ilusorio pensar que nunca van a darse controversias entre los referidos entes. Por tanto es necesario que en alguna adición al texto del artículo 115, se contemple una solución similar a la que se establece en los artículos 193 fracciones II y - - III; 104 fracción IV; 105 y 107 de la propia Constitución General de la República.

Al darse reglas, se abriría un camino legal para resolver dichos problemas, cuyo conocimiento estaría a cargo de los Tribunales Superiores de Justicia de cada Entidad Federativa.

Consideramos que ello es también un importante factor que innegablemente puede contribuir al logro de una mayor autonomía, - en el ámbito comunal". (29)

(29) Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal. Ob. Cit. P. 117.

CAPITULO No. 3

El régimen municipal en la actualidad.

3.1 Análisis del artículo 115 Constitucional.

3.2 Estructura municipal, atendiendo a los lineamientos del artículo 115 de nuestra Carta Magna.

3.1 Análisis del artículo 115 Constitucional.

Según el artículo de la revista consultada, escrito por el Profesor Carlos F. Quintana, nos dice que: "El artículo 115 de la Constitución estructura la organización municipal del país. Este artículo es producto genuino del movimiento revolucionario de 1910, pues si bien es cierto que la base de este precepto fue el artículo 109 de la Constitución de 1857, también lo es que su inclusión en la Constitución de 1917 obedeció a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico de ese movimiento-social". (1)

Y continúa su artículo establecido en que "el municipio como Institución de muchos siglos, encargado de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta la antigüedad clásica del mundo romano. Fue el derecho público romano el creador de esta Institución; que llega --

(1) Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales".- Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. México, 1987.

más tarde a nuestro Continente por la influencia española de la - conquista matizada con algunas instituciones de origen germano, - particularmente visigodas, que darían lugar a los cabildos abiertos del derecho español como es el caso de el CONVENTUS PUBLICUS-VICINORUM". (2)

Continúa el Profesor Quintana Roldán estableciendo que - "el artículo 115 ha sido reformado nueve veces en su texto original, la primera reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que de acuerdo - al texto original debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado, pero que en todo caso no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los Estados, cuya población a 400,000 habitantes, de 9 en aquellos cuya población - exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. (1)

Por lo que toca a la segunda reforma, publicada en el - Diario Oficial el 29 de abril de 1933, ésta tuvo como objeto establecer con precisión el principio de No Reelección absoluta para gobernadores y de No Reelección relativa para diputados locales e

(2) Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob. Cit.- P. 174.
(3) Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales" Ob. Cit.- P. 179.

integrantes de los Ayuntamientos. En el primero de los casos, la No Reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernadador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los Ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el período inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

La tercera reforma se publicó en el Diario Oficial del 8 de enero de 1943 y modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados no podían durar en su cargo más de cuatro años para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor de seis años, como a la fecha se encuentra en este precepto.

La cuarta reforma (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del país; ya que por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES PARTICIPARAN LAS MUJERES, EN IGUALDAD DE CONDICIONES QUE LOS VARONES, CON EL DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADAS. Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana. (4)

(4) Cfr. Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales".- Ob. Cit. P. 179.

La quinta reforma de fecha 17 de octubre de 1953 está íntimamente ligada a la anterior, por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos procesos políticos nacionales.

La sexta reforma, publicada en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1976 adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regularización de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima reforma (Diario Oficial del 6 de febrero de 1976 adicionó al artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300,000 o más habitantes.

La octava reforma al artículo 115 (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) cambió sustancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cues-

tiones de los estados. (5)

La última reforma, publicada en el Diario Oficial el 17- de marzo de 1987 (Novena Reforma), logra conjuntar de una manera - clara, todo lo referente al municipio en el artículo 115, remitiendo lo relativo a los estados al artículo 116 de la propia Constitución. Por lo anterior el texto final de este artículo quedó comprendido en ocho fracciones.

Debido a que se suprimieron las fracciones IX y X del -- artículo que comentamos, la fracción VIII vigente establece:

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

"Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus -- trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias". (6)

En este orden de ideas, tenemos que el autor en cita establece que: El artículo 115 Constitucional señala la libertad municipal reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido el Constituyente estableció

(5) Cfr. Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob. - Cit. P. 180.

(6) Cfr. Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob. - Cit. P. 181.

al municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia, por ello, tomando como base las reformas de 1983 y 1987, el artículo 115 y sin que se siga una secuencia seriada de las fracciones de este precepto, lo comentamos por apartados globales; que tienden a destacar la intención del constituyente originario y del constituyente permanente, de reconocer y garantizar la autonomía del municipio.

Así pues, se entiende la autonomía municipal como el derecho del municipio a darse sus propias normas de elegir libremente los gobernantes locales, y resolver sin interferencias los asuntos propios de su comunidad.

Pero al modo y juicio muy particular del autor Carlos F. Quintana, la autonomía municipal es el derecho del municipio para que dentro de su esfera de competencia elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas y resuelva sin interferencia de otros poderes los asuntos propios de la comunidad, y que esta prerrogativa de autonomía se encuentre definida y garantizada en el ordenamiento supremo del Estado.

Así la autonomía municipal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, se puede válidamente analizar en tres grandes apartados, mismos que estructura el artículo 115 de la Constitución.

- a) Autonomía política;
- b) Autonomía financiera; y
- c) Autonomía administrativa. (7)

El profesor Carlos F. Quintana desarrolla y explica los puntos anteriores y establece lo siguiente:

a) La autonomía política.- El postulado revolucionario - que situó al municipio como base de la organización territorial, - política y administrativa del país, se garantiza en el artículo -- 115, al afirmar éste en su primer párrafo, que los estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, que tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. En la fracción primera del precepto, se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. -- Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado. Esta - - fracción incluyó la decisión política de que no existan autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del Estado, debido al nefasto recuerdo histórico de las jefaturas políticas y prefecturas.

Se establece también en esta fracción el principio de la

(7) Cfr. Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob. - Cit. P.P. 181, 182.

No Reelección relativa a las autoridades municipales. De acuerdo a ello, quienes están desempeñando esos cargos no podrán hacerlo - en el periodo inmediato siguiente:

Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del municipio, encontramos que las reformas de 1983 establecieron en la fracción primera del artículo, un procedimiento general estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Era práctica viciada que los estados y los titulares -- del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían -- ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno. En ocasiones -- bastaba la facultad discrecional del Ejecutivo Local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal. (8)

Y continúa el profesor Carlos F. Quintana, citando a Manuel González Oropeza, estableciendo que: "La suspensión de ayuntamientos fue una institución reservada dentro de las facultades -- del gobernador hasta 1917, ya que con la expedición de las Constituciones estatales a la promulgación de la vigente Constitución -- Federal, hubo dos variantes: a) Suspensión otorgada como facultad

(8) Cfr. Quintana Roldán, Carlos.- "Estudios Municipales". Ob. Cit. p. 183.

del gobernador pero con aprobación de la legislatura; b) Suspensión como facultad exclusiva de la legislatura". (9)

Prosigue el profesor Quintana estableciendo: "Resulta loable que actualmente a nivel constitucional, se establezca un procedimiento a seguir en este tipo de eventualidades, que consista, fundamentalmente, en que: sólo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a algunos de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la legislatura, sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a juicio sean convenientes. En el supuesto de que cumplidos estos requisitos, el Congreso local declare desaparecidos los ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser así las legislaturas locales a los vecinos que integran los consejos municipales para concluir los periodos respectivos". (10)

La regularización constitucional a nivel federal de estos cuatro procedimientos, en lugar de ser instrumento del gobierno de los Estados para sojuzgar a los municipios, deben considerarse como medidas reestructurativas del orden constitucional respetuo-

(9) González Oropeza, Manuel (Citado por Quintana Roldán". La desaparición de los Ayuntamientos". Estudios jurídicos en honor de Roberto L. Mantilla Molina.- México, Porrúa 1984. P. 412.

(10) Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob. Cit. - P. 184.

sas del sufragio popular.

Dentro de este comentario referente a la autonomía del municipio debemos destacar la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos municipales. De acuerdo a la reforma del 6 de diciembre de 1977, los municipios con población de 300'000 habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos. No obstante, la representación proporcional con el límite poblacional, únicamente fue aplicada en trece entidades federativas, de lo contrario tan sólo 36 municipios de hubieran beneficiado. (11).

Las reformas de 1983 generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país y esto fue ratificado en la reciente reforma de 1987 a la fracción VIII de nuestro artículo en estudio.

Por otra parte, desde el punto de vista teórico y con base en las Constituciones Políticas de los Estados y en sus respectivas leyes electorales, todos ellos prevén la posibilidad de partidos políticos, estatales, siempre y cuando se reúnan los requisitos que en relación con esto, establecen sus ordenamientos; sin em

11) Cfr. Madrazo, Jorge.- (Citado por Quintana Roldán).- "La Representación Proporcional en los Ayuntamientos de la República Mexicana", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Año 1, No. 2, mayo-agosto de 1986. P. 524.

bargo, en la práctica encontramos que no existen tales organizaciones y que el proceso electoral municipal ha quedado supeditado expresamente a la contienda de los partidos políticos nacionales, ya que no hay partidos políticos locales.

b) La autonomía financiera.- Se afirma con razón, que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal. Este apartado fue, sin duda, el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 Constitucional, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, -- propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios.

Por lo anterior y ante el clamor de todos los municipios se modificó la fracción segunda del artículo en comentario, quedando como fracción cuarta, que establece, en síntesis lo siguiente:- "Que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que corresponden al municipio; y, con los ingresos derivados de las prestaciones públicas a su cargo. (12)

(12) Cfr. Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales".- Ob. Cit. P. 186.

Así pues, la deficiente redacción original sobre la hacienda municipal que aparecía en la fracción segunda del artículo 115, se ha subsanado con la actual fracción cuarta de este precepto, el establecer en su favor una serie de renglones mínimos de contribución para los municipios.

Continúa Carlos F. Quintana y establece: "La Constitución marca que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las contribuciones anteriores. Debo resaltar que la facultad de celebrar estos convenios la atribuye la Constitución General a los a los municipios. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cual el Estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá e ser que en un futuro los municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones como es la intención del dictado constitucional". (13)

De gran importancia resulta el texto del penúltimo párrafo de la fracción cuarta, que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos muni

(13) Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob. Cit.- P. 186

cipales, ni podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales - podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Se cree que en esta forma se evita que organismos privados y oficiales, estén subsidiados o exentos de las -- contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados. La supresión de estas exenciones habrá de reeditar en una vigorización de la hacienda municipal. (14)

Acto seguido, el autor en cita establece que: "Finalmente la fracción cuarta del artículo que comentamos, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los estados, - Se establece, como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la - disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las - legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para-

(14) Cfr. Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales".- Ob. Cit. P. 187.

su aprobación; sucediendo frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos - condicionando a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del municipio". (15)

c) La autonomía administrativa.- Las fracciones segunda, tercera, quinta, sexta, octava; segundo párrafo del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

La fracción segunda establece que el municipio cuenta -- con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley, La doctrina cataloga el municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derechos privados como en la llamada de coordinación con otras personas físicas o morales. (16)

Se precisa, en esta misma fracción segunda, que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normati--

(15) Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob. Cit. - P. 187.

(16) Cfr. Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales. Ob. -- Cit. P. 188.

vas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte del precepto en comentario, no adquieren el rango de leyes en sentido formal. Tampoco aceptamos que se trate de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias. (17)

De este modo continúa el profesor Carlos F. Quintana, -- diciendo: "La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un digno modo de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario, son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto. rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo -- también a su capacidad administrativa y financiera. El precepto de ja abierta la posibilidad a los municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden -- una mejor atención a su población. (18)

(17) Cfr. Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob. - Cit. P. 188.

(18) Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob. Cit. - P. 189.

El párrafo final de esta fracción establece la llamada - ASOCIACION DE MUNICIPIOS para la prestación de servicios públicos, - figura ésta que ha operado con éxito en otros países, como es el caso de los llamados "syndicats de comunes" en Francia, un grupo de - comunas integrarían un municipio mexicano. El autor en cita cree - que es de gran utilidad esta asociación de municipios para coordi-- nar la prestación más eficaz de servicios públicos, como abasto de agua, uso común de alcantarillado y drenaje, seguridad pública y -- tránsito, etc. Se sumarán así esfuerzos de las municipalidades en beneficio de sus poblaciones. Para llevar a cabo estas asociacio-- nes se requiere el acuerdo de los respectivos ayuntamientos, respetando lo que ordenen las leyes del Estado.

Así pues, esta figura fue considerada como posible solución para aquellos municipios rurales con un aparato administrativo ineficaz, y que por sus escasos recursos era casi imposible que - - prestaran servicios públicos en forma directa. Si esto se logra en la práctica, puede representar una alternativa de supervivencia para muchos municipios del país. (19)

Prosique el autor Quintana Roldán y marca que: "Las - - fracciones quinta y sexta del artículo 115, otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificacio

(19) Cfr. Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob. - Cit. P. 189.

nes y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales, para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica también en la fracción sexta que los municipios podrán convenir con la federación y con el estado, en el ámbito de sus competencias lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbados. Es importante señalar, que el fenómeno de la conurbación no basta que se presente geográficamente, sino que debe existir una interdependencia económica y social". (20)

El texto actual de la Constitución otorga al municipio - toda una serie de facultades reivindicatorias con relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regulación de la tenencia de la tierra urbana. Actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a los municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país, indicando el propio precepto, -

(20) Quintana Roldan, Carlos F.- "Estudios Municipales".- Ob. Cit. P. 190.

en la parte final de la fracción quinta, que los municipios, para estos efectos, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia. (21)

La autonomía municipal en materia de régimen territorial indudablemente se consolidó con el texto de las fracciones V y VI del texto vigente. Siguiendo el propio orden que establecen dichas fracciones, el autor afirma lo siguiente:

- a) "Los municipios, en los términos de las leyes federales relativas, tienen facultades para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para regular lo relativo a zonificaciones y desarrollo urbano".
- b) "Los municipios tienen facultades para aprobar y administrar las zonificaciones de su territorio, así como los planes de desarrollo urbano".
- c) "Los municipios tienen facultades para participar en la creación y administración de reservas territoriales".
- d) "Los municipios tienen facultades para controlar y vigilar la utilización del suelo urbano de su territorio".

(21) Cfr. Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob.- Cit. P. 190.

- e) "Los municipios tienen facultades para intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana".
- f) "Los municipios tienen facultades para otorgar licencias y permisos para construcciones y para participar en creaciones de zonas de reservas ecológicas.
- g) "En los términos de la fracción VI del artículo 115 - los municipios cuentan con facultades para planear y regular de manera conjunta y coordinada con la federación y las entidades federativas el desarrollo de los centros de población cuando éstos tiendan a formar una continuidad demográfica, o sea que se encuentren conurbados".

La fracción séptima del texto vigente del artículo en estudio, es repetición del segundo párrafo de la anterior fracción tercera; su contenido se conserva original desde 1971. Al definir la Constitución que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tengan el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente, está previniendo con tino, un eventual conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, que pudiese afectar eventualmente, la tranquilidad de la población. (22)

Continúa el profesor Quintana Roldán y sobre el tema establece: "Con las reformas de 1987 fue suprimida la fracción IX -

(22) Cfr. Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob.- Cit. P. 192

creada por las reformas de 1983. Actualmente lo encontramos en la parte final de la fracción VIII, en lo que se refiere a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus empleados, señalando que se observarán al respecto las reglas que al efecto establezcan las legislaturas estatales, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias". (23)

De acuerdo con esta fracción VIII, se establecen principios generales para que los estados legislen sobre esta materia, teniendo como bases mínimas las establecidas en el artículo 123 Constitucional. La estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabajador, deberán reglamentarse con claridad en beneficio de los trabajadores al servicio del estado y de los municipios.

La creación de este precepto ha asegurado la justicia social para más de un millón de servidores públicos de los estados y de los municipios.

Finalmente, el profesor Quintana Roldán establece: "es conveniente indicar que la que era la fracción X del artículo que analizamos, es la fracción VI del artículo 116 Constitucional vi-

(23) Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob. Cit.- P. 192.

gente. En ella se elevan a nivel constitucional los llamados convenios de coordinación entre la Federación y los Estados o entre los propios Estados con sus municipios. La complejidad de la vida de las sociedades modernas, como lo es nuestro país, requiere la franca y eficaz cooperación de las tres esferas de gobierno. Solamente con una adecuada coordinación entre Federación, estados y municipios se podrán superar los múltiples problemas que deben resolverse en beneficio del pueblo, proporcionando una descentralización efectiva, con estricto respeto a la soberanía de Federación y estados, así como la autonomía municipal". (24)

3.2 Estructura Municipal, atendiendo a los lineamientos del artículo 115 de nuestra Carta Magna.

El título quinto, denominado de los Estados de la Federación, contempla del artículo 115 a 122 y el artículo que nos sirve como base en la elaboración de esta tesis es el artículo 115, que a la letra establece lo siguiente:

Artículo 115 C.P.E.U.M.- "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo caba BASE DE SU DIVISION TERRITORIAL Y DE SU ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA EL MUNICIPIO LIBRE, conforme a las bases siguientes:

(24) Quintana Roldán, Carlos F.- "Estudios Municipales". Ob. Cit.- P. 193.

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

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

rán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán -- los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, se ve 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 deberán establecer las legislaturas de los Estados. Los bandos de policía y buen gobierno y -- los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

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

prios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas -- por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, movimientos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones 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 regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencia 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 necesarias.

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

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

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

La relación de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta -- Constitución, y sus disposiciones reglamentarias". (25)

(25) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990. 90a. Edición. P. 97, 98, -- 99 y 100.

CAPITULO 4

ANÁLISIS DE UN CASO CONCRETO: UN MUNICIPIO DE NUESTRA REPUBLICA

- 4.1 Análisis Específico del Municipio de Iguala de la Independencia en el Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- 4.2 Estructura del Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero.
- 4.3 Realidad y Utopía de Iguala, Guerrero, en relación con el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 4.1 Análisis Específica del Municipio de Iguala de la Independencia en el Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Derivado del Artículo 115 Constitucional y como facultad propia de los Congresos Locales, el Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero, se regula y se rige en cuanto a su estructura y funcionamiento por la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, dada en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los 28 días del mes de noviembre de 1989 y publicada para su debida observancia por el Decreto del 2 de enero de 1990, y por un Bando de Policía y Buen Gobierno que el Ayuntamiento Municipal expidió el 22 de marzo de 1990. (1)

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. - Porrúa, S.A., México 1990. P.P. 97, 98, 99 y 100.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Comisión Electoral del Estado, Chilpancingo, Guerrero, 1989. - P.P. 34, 35, 36, 37 y 38.
Obra Legislativa III. Gobierno del Estado de Guerrero, Chilpancingo, Guerrero, 1989-1990. P.P. 425 a 470.

Al Norte del Estado Libre y Soberano de Guerrero, se encuentra la ciudad de Iguala de la Independencia; de los 75 municipios que forman la entidad federativa, la ciudad de Iguala, es cabecera del Municipio que lleva el mismo nombre. El Municipio de Iguala está formado por 27 comunidades rurales, en una superficie de 550 kilómetros a una altura promedio de 915 metros sobre el nivel del mar, siendo la mínima de 728 y la máxima de 1,500 metros.

Las comunidades rurales que forman el Municipio son:

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| 1.- Abueloapan | 15.- Tomatal |
| 2.- Loma de los Coyotus | 16.- Penitenciaría |
| 3.- Pueblo Viejo | 17.- Tepantlán |
| 4.- El Encinal | 18.- Tuxpan |
| 5.- Pucito del Carmon | 19.- Pueblo Alvaro Obregón |
| 6.- Tijeritas | 20.- El Capiro |
| 7.- El Naranjo | 21.- Paintla del Espotal |
| 8.- Puente González | 22.- Joya de Paintla |
| 9.- Tonalapita del Norte | 23.- Zacacoyuca |
| 10.- Platanillo | 24.- Santa Teresa |
| 11.- Metlapa | 25.- Olea |
| 12.- Ceja Blanca | 26.- Coacoyla |
| 13.- Tepochica | 27.- Iguala |
| 14.- Rancho del Cura | |

La ciudad de Iguala que es la cabecera municipal, se integra por 99 Colonias y Fraccionamientos registrados en los archivos municipales:

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 1.- Col. Jardines de San Andrés | 7.- Col. Renovación y su -- Ampliación (Emiliano Zapata). |
| 2.- Col. Chapultepec | 8.- Col. Loma Linda |
| 3.- Col. Villa de Guadalupe | 9.- Col. Blas Chumacero |
| 4.- Col. Palo Chino | 10.- Col. Tres Marías |
| 5.- Col. Las Brisas (Santa Lucía) | 11.- Col. Rubén Jaramillo |
| 6.- Col. Cantino Maldonado | 12.- Col. Agricultura (Patria Nueva) |

- 13.- Col. 23 de Marzo
(Leonardo Bravo)
- 14.- Col. Ricardo Flores
Magón (Agua Zarca)
- 15.- Col. Esmeralda
- 16.- Fraccionamiento
- 17.- Col. 28 de Abril
(Nicolás Bravo)
- 18.- Col. Benito Juárez
- 19.- Col. Industrial
- 20.- Col. Familiar (Agua
de Manteca)
- 21.- Col. Tamarindos y -
su Ampliación
- 22.- Col. Plan de Ayala
(Dos Etapas)
- 23.- Col. Libertadores
(Cinco Etapas)
- 24.- Col. Educación
- 25.- Col. Perpetuo Socorro
- 26.- Col. Juan N. Alvarez
- 27.- Fracc. María Eduwiges
- 28.- Fracc. del Ayuntamiento
(Tres Etapas)
- 29.- Fracc. Rincón Dorado
- 30.- Col. 3 de Mayo
- 31.- Fracc. Linda Vista
- 32.- Col. El Mirador
(Plan de Ayala III)
- 33.- Col. Insurgentes y
su Ampliación
- 34.- Unidad Hab. FOVISSTE
- 35.- Unidad Hab. Adolfo Ló-
pez Mateos
- 36.- Unidad Hab. Las Palo-
mas
- 37.- Unidad Hab. S.A.R.H.
- 38.- Col. Ejidatarios
- 39.- Col. Rubén Figueroa
- 40.- Col. El Derrame
- 41.- Col. El Nopalito y su
Ampliación
- 42.- Fracc. Valle de Iguala
- 43.- Col. San José
- 44.- Fracc. Lázaro Cárdenas
- 45.- Fracc. Patria
- 46.- Unidad Hab. Guerrero
2000
- 47.- Col. El Paraíso
- 48.- Col. Emilio González
- 49.- Col. El Periodista
- 50.- Col. Río Balsas
- 51.- Col. Luis Quintero
- 52.- Fracc. Camino Real
- 53.- Lotificación de Rafael
- 54.- Fracc. Las Palmas
- 55.- Residencial Azucena
- 56.- Residencial Bugambilia
- 57.- Fracc. Brasil
- 58.- Fracc. San Angel
- 59.- Fracc. Las Fuentes
- 60.- Fracc. Joyas de Iguala
- 61.- Col. Epifanio Rodrí-
guez
- 62.- Col. Trucba Urbina
- 63.- Fracc. Santo Tomás
- 64.- Col. Ejidal
- 65.- Col. Bernardo Cobos
- 66.- Col. Adrián Castrejón
- 67.- Col. La Estación
- 68.- Fracc. Kuri (Las Aca-
cias).
- 69.- Col. Daniel Murayama
- 70.- Col. Fernando Amilpa y
Col. Plan de Iguala
- 71.- Fracc. Las Américas
- 72.- Col. Unidos por Guerre-
ro
- 73.- Col. Rufo Figueroa F.-
(María Isabel)
- 74.- Fracc. La Florida
- 75.- Col. Adolfo López Ma-
teos
- 76.- Col. Niños Héroeos
- 77.- Fracc. Jardines del --
Sur
- 78.- Col. Magdalena Ocampo
- 79.- Col. Independencia
- 80.- Col. 20 de Nvoiembre
- 81.- Fracc. Jardines de --
San Andrés
- 82.- Fracc. Villa Verde
- 83.- Col. Jacarandas
- 84.- Col. San Antonio de Pa-
dua
- 85.- Col. El Capire
- 86.- Fracc. Valle de Sol
- 87.- Fracc. El Progreso
- 88.- Fracc. Cosmos
- 89.- Fracc. Gatica
- 90.- Unidad Hab. del I.M.S.
- 91.- Col. Vicente Guerrero
- 92.- Residencial Los Limo-
nes

- 93.- Col. 24 de Febrero
y su Ampliación
- 94.- Col. C.N.O.P.
- 95.- Col. Burgcrata
- 96.- Col. Rubí
- 97.- Fracc. La Firresta
- 98.- Col. Abarzo de Aca
tempán
(Roberto Esperón -
Díaz, Alejandro Cer
vantes Delgado).
- 99.- Col. El Cascalote. (2)

El clima es por lo general -casi siempre- caliente y semi húmedo, siendo su máxima temperatura de 38°C y la mínima de - - 13°C. Actualmente enmarcada y resguardada por sus cerros, Iguala cuenta con una red de comunicaciones terrestres, que se desplazan desde su centro hacia la mayor parte de la República Mexicana, por no decir que a toda, ya que por vía terrestre; Iguala está muy - - bien comunicada. En cuanto a telégrafos, la oficina popular opera con un sistema automático por medio de receptores computarizados a nivel nacional e internacional, y próximamente se integrará a un - sistema de telecomunicaciones integrado por telex, telefax y mensajería electrónica, lo que permitirá dotar a la población de los -- servicios usuales de pago y envío de giros, recepción de telegramas y reparto.

Por lo que toca al servicio postal, Iguala cuenta con -- diferentes códigos postales que únicamente cubren determinadas zo-

(2) Guadarrama Gómez, Román Juan.- Crónica de Iguala, Guerrero. -- S.E.P. Dirección General del Derecho de Autor Control 10. Registro 7681/90. México, 1a. Edición. P.P. 3, 4 y 5.

nas, hay sólo una oficina central, nueve buzones en la entidad y - 650 apartados postales.

Teléfonos de México, cuenta con una oficina administra--
tiva, y su torre central de microondas, hasta marzo de 1990, en la
ciudad de Iguala operaban 9,000 números telefónicos, 150 teléfonos
públicos en lugares estratégicos y 20 casetas de servicio con un -
sistema nacional o internacional, automático y por operadora. - -
Iguala cuenta con dos estaciones radiofónicas de amplitud modulada
XEKF que cuenta con 1,000 wats y 1,3600 Kl, y la XELG-RCN que cuen
ta con 1,000 wats y 1,360 Kl, por medio de antenas parabólicas se
pueden captar canales internacionales, por antenas tradicionales -
se captan los canales usuales y por TV-Cable, diferentes y varia--
das programaciones con un canal local, que transmite en circuito -
cerrado algunos programas ciudadanos.

El Aeropuerto de la ciudad de Iguala, se encuentra ubi--
cado a la altura del Km. 131 - 300 de la Carretera No. 95, lleva -
el nombre de Agustín Albarrán, pero es conocido de manera local co
mo Aeropuerto de Zacacoyuca, cuenta con una pista de 1,990 metros-
que opera desde el año de 1973; existen tres helicópteros ubicados
en el Aeropuerto, en la Comandancia Militar, y en los campos de la
Comisión Federal de Electricidad. (3)

(3) Guadarrama Gómez, Román Juan. Ob. Cit. P.P. 7 y 9.

Con relación a sus medios de transporte aún perduran los tradicionales jumentos, acémilas y caballos, que se sustituyen por bicicletas y motocicletas, convirtiéndose en un verdadero peligro para los transeúntes, sobre todo en Iguala, donde no se respetan -- los sentidos de las calles.

Hasta hace aproximadamente cinco años, el ferrocarril -- sólo tenía dos recorridos, uno de 10 kilómetros hacia la estación de Balsas y el otro de 237 kilómetros hasta la ciudad de México. -- En la actualidad sólo presta sus servicios de Cuernavaca a Acapulco, con un tren de pasajeros y otro de carga, con un recorrido diario en doble circulación. Este ferrocarril es el medio de transporte más barato.

La Central de Autobuses da cabida a varias empresas camioneras que ofrecen al pasajero el beneficio de viajar directamente a su destino, albergando también a los camiones y combis que conducen a las poblaciones aledañas. En las rutas establecidas en Iguala y sus colonias, operan 140 combis, 12 autobuses y 4 microbuses, hasta el día 11 de marzo de 1990, en el que se -- transformó su itinerario; hasta la fecha antes citada también circulaban 238 taxis, 40 camionetas de servicio doméstico, 30 carros de mudanza, camiones de carga y transporte de materiales y escombros, grúas y pipas. (4)

(4) Cfr. Guadarrama Gómez, Román Juan. Crónica de Iguala, Guerrero Ob. Cit. P.P. 7 y 9.

En su agricultura, ganadería e industria, Iguala no se caracteriza por ser una región próspera en estos ámbitos de la vida económica de un municipio, pues ninguna de estas ramas constituye un ingreso importante para los habitantes del Municipio de Iguala, y mucho menos para el gasto público local, que padece de vicios y abusos como los veremos en su momento.

Los artesanos igualtecos, poco conocidos y valorados, -- realizan sus obras en pequeños talleres situados en sus domicilios crean verdaderas piezas de arte y filigrana en oro, éstas obras -- son reconocidas en toda la República, y se venden al por menor en 144 establecimientos de fama nacional, aunque también se venden al mayores, y se revenden en el extranjero y en otras partes de la República, por los capitalistas que gustan de invertir grandes cantidades de dinero en el metal precioso, y en el arte de la mano de obra de los citados artesanos, para obtener exorbitantes ganancias.

Iguala es una ciudad comercial en su totalidad, pues se considera como la puerta de entrada a todos los puntos del Estado de Guerrero, ya que todas sus carreteras federales importantes hasta la fecha, tienen que atravesar por este Municipio, y como resultado de lo mismo, la vida comercial del Estado se concentra en esta localidad. Por mencionar algunas referencias, diré que por el Municipio de Iguala se tiene que pasar para llegar al Puerto de -- Acapulco y a las ciudades de Teloloapan, Arcelia, Altamirano, Chilpancingo, Huitzucó y otras ciudades de importancia como Taxco, al-

cual en la actualidad se puede llegar más directamente; en este orden de ideas es lógico comprender el porqué Iguala se ha desarrollado como una localidad cien por ciento comercial, actividad de la cual derivan la mayor parte de los capitales privados y el gasto público local, así como el estatal y federal en sus diferentes ámbitos y competencias en cuanto a este municipio toca; citando a Román Juan Guadarrama Gómez, cabe mencionar que: "El mercado municipal - Adrián Castrejón cuenta con 900 puestos en las diferentes ramas comerciales usuales y 37 bodegas, y en su ampliación 300 locales, así como en el tianguis adjunto 199 locales y alrededor de 150 camionetas que llegan con diversas mercaderías para su distribución. (5)

En el mercado de zona número 1, operan 80 comercios. El proyecto del mercado de zona ubicado en el Noreste del Periférico, tendrá -si llega a realizarse- cabida para 245 locales cubiertos y 212 libres. La Central de Abastos en su primera etapa casi concluida cuenta con 172 bodegas y con servicio de telefax.

En la ciudad existen comerciantes al mayoreo y menudeo, - dos grupos de tianquistas y una pequeña central de abasto; además - se cuenta con seis tiendas de Conasupo I-pecca, que distribuyen mercancía a pequeños comerciantes, una tienda de la SEDENA y otra del ISSSTE, una farmacia popular y la ANDSA que cuenta con un almacén - y dos bodegas.

(5) Guadarrama Gómez, Román Juan. Crónica de Iguala, Guerrero. P. - 13.

Doscientos cincuenta vendedores ambulantes instalados en las calles, operan diariamente y pagan \$ 5,000.00 diarios por el piso a Reglamentos, obstruyendo el tráfico de peatones, violando lo dispuesto por el artículo 74 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero, que a la letra dice:

Artículo 74.- Se prohíbe el comercio móvil (ambulante) dentro del primer cuadro de la ciudad, así como frente a los edificios públicos, como escuelas, hospitales, oficinas de gobierno, terminales de servicio de transporte colectivo, y en los demás lugares que determine la autoridad municipal.

La autoridad municipal tiene en todo tiempo la facultad de reubicar a quienes practiquen el comercio en la vía pública.

En la Oficina Federal de Hacienda, existían hasta enero de 1990, 3,754 contribuyentes, y en recaudación de rentas 8,000, -- los cuales se unificarán en un sólo grupo de causantes mayores que hasta el mes de septiembre de 1990 debieron quedar debidamente calificados.

Algunos de los comerciantes se encuentran afiliados a la Cámara Nacional de Comercio y del Pequeño Comercio, y los negocios de gastronomía a la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera, y otras organizaciones afiliadas a sectores de Partidos Políticos.

Impulsan a los sectores productivos de la región doce - Instituciones Bancarias y Casas de Cambio, donde se llevan a cabo todo tipo de transacciones monetarias. (6)

Labran en la ciudad de Iguala, cuarenta y seis jardines de niños, treinta y siete pertenecen a la Federación y nueve al Estado, dos particulares, una guardería infantil, una estancia infantil privada y dos Centros de Desarrollo Infantil, Federal y Estatal, como apoyo se encuentra la Escuela de Educación Especial.

Veinticinco escuelas primarias pertenecen a la Federación y quince al Estado.

Nueve escuelas secundarias de la Federación y una al Estado; a nivel medio superior, hay diez Instituciones que instruyen a cinco mil alumnos; a nivel superior, funcionan tres centros de licenciatura para educación pre-escolar o escolar y especialidades, dos escuelas de Ingeniería en Agronomía con las disciplinas de Fitotecnia y Ecotecnia y un Tecnológico que cuenta con las carreras de Licenciatura en Informática e Ingeniería Industrial.

Iguala tiene veinticinco Centros Educativos Particulares afiliados a la Secretaría de Educación Pública del Estado, donde se cursan diferentes materias, tales como comercio, idiomas, computación electrónica, belleza y corte y confección.

En el Sector Salud, diré que citando a Román Juan Guada-

darrama, señala en su obra que: Desde el año de 1920, se estableció en Iguala la Delegación de Salubridad que emprendiera campaña contra distintas plagas y enfermedades que asolaban a la región. - En 1960 inició sus actividades el Instituto Mexicano del Seguro Social con un hospital que atiende a veintiún mil derechohabientes - y cuenta con cincuenta y tres camas y dos ambulancias. En 1962 -- inició sus actividades el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado que actualmente labora en sus propias instalaciones, obra que se construyó por el gobierno de la República, sembrando esfuerzo con sus trabajadores, quedando para beneficio de la Nación desde el mes de diciembre de 1987; atiende a veintisiete mil derechohabientes, cuenta con sesenta camas y una ambulancia. Las instalaciones de la Cruz Roja cuentan con siete - camas, consultorio, oficina de radio comunicaciones y seis ambulancias". (7)

Atienden a la comunidad igualteca quince clínicas, más - de sesenta consultorios, contando también con laboratorios clínicos. El Colegio Médico de Iguala, unido al Sector Oficial, desarrollan campañas para erradicar enfermedades que en otras épocas - fueron desastrozas en la región.

4.2 Estructura del Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero.

Citando el artículo 115 de nuestra Carta Magna, se esta-

(7) Guadarrama Gómez, Román Juan. Ob. Cit. P.P. 17 y 18.

blece que: "ART. 115 de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos. 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:

1. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad inmediata entre éste y el gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de -- los Ayuntamientos, elector 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 sus funciones propias de sus cargos, cualquie -- ra que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos pa -- ra el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados -- cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos -- para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los -- que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el -- período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en -- ejercicio.

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terce-- ras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, de-- clarar 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 Consejeros Municipales, que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejaren de desempeñar su cargo será sustituido por un suplente, o se procederá según disponga la Ley.

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

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de -- acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y -- los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los Municipios, con el concurso de los Estados -- cuando así fuere necesario, y los determinen las leyes, tendrán a-

su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillados;
- b) Alumbrados públicos;
- c) Limpia;
- d) Mercados y Centrales de Abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad Pública y Tránsito

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

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y, con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su financiamiento, 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 alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas funciones.

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 para las Legislaturas de los Estados.

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

Las Leyes Federales no limitarán las facultades de los - Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los - incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas atribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones 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 - ingreso 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 leyes federales -

y estatales relativos, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales; 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, expedirá 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, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia.

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

VIII.- Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

La relación de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que aspiran las Legislaturas -- del Estado, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta -- Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. (8)

Asimismo, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, expedida por la Quincuagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, da da en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo, el 28 de noviembre de 1989, y publicada para su debida observancia, mediante Decreto del 2 de enero de 1990, cuenta con nueve títulos y 253 artículos, así como 8 artículos transitorios; regula el Municipio Libre de Iguala de la Independencia en su ámbito estatal; por último tenemos el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Iguala, Guerrero, con 120 artículos agrupados en 10 títulos y cuatro - transitorios; el contenido del Bando se establece a continuación:

Bando de Policía y Buen Gobierno del Ministerio de Iguala de la Independencia, Guerrero.

Título Primero

Del Municipio.

Capítulo Primero. Disposiciones Generales

Capítulo Segundo. De los Fines del Municipio

Capítulo Tercero. Nombre y Estado

Título Segundo

Del Territorio del Municipio**Capítulo Primero. De las Partes Integrantes del Municipio****Capítulo Segundo. De la Organización Territorial****Título Tercero****De la Población Municipal****Capítulo Primero. De los Habitantes****Capítulo Segundo. De los Vecinos****Capítulo Tercero. De los Visitantes o Transeúntes****Título Cuarto****Del Gobierno Municipal****Capítulo Primero. De los Organos de Gobierno****Capítulo Segundo. De los Organos Auxiliares****Título Quinto****Del Desarrollo Urbano y Servicios Públicos Municipales****Capítulo Primero. De las Atribuciones del Municipio en -
Materia de Desarrollo Urbano.****Capítulo Segundo. De la Determinación y Creación de los-
Servicios Públicos Municipales****Capítulo Tercero. De la Organización y Funcionamiento de
los Servicios Públicos Municipales****Título Sexto****Del Régimen Administrativo****Capítulo Primero. De la Organización Administrativa**

Capítulo Segundo. De los Actos Administrativos del Municipio

Título Séptimo

De la Colaboración Ciudadana

Capítulo Primero. De los Comités de Participación Ciudadana

Capítulo Segundo. De los Estímulos y Reconocimientos a la Participación Ciudadana

Título Octavo

De las Actividades de los Particulares

Capítulo Primero. De las Autorizaciones, Licencias y Permisos

Capítulo Segundo. Del Funcionamiento de los Establecimientos Abiertos al Público

Capítulo Tercero. De las Restricciones a las Actividades de los Particulares

Capítulo Cuarto. De las Manifestaciones y Mítines Públicos

Título Noveno

De la Junta de Reclutamiento Municipal

Capítulo Unico. De la Organización y Funcionamiento

Título Décimo

De las Infracciones, Sanciones y Recursos

Capítulo Primero. De las Infracciones

Capítulo Segundo. De las Sanciones

Capítulo Tercero. Del Procedimiento al que se Sujetará la Imposición de las Sanciones

Capítulo Cuarto. De los Recursos y del Procedimiento Contencioso Administrativo Municipal Transitorio.

De conformidad con los ordenamientos jurídicos antes citados, y sirviendo éstos como fundamento legal, el Ayuntamiento -- Constitucional de Iguala de la Independencia, Guerrero, queda el -- Municipio conformado de la siguiente manera:

ORGANOS DE GOBIERNO

Un Presidente Municipal;
Primero Síndico Procurador;
Segundo Síndico Procurador;
Primer Regidor;
Segundo Regidor;
Tercer Regidor;
Cuarto Regidor;
Quinto Regidor;
Sexto Regidor;
Séptimo Regidor;
Octavo Regidor;
Noveno Regidor;
Décimo Regidor;

Además cuatro Regidores electos pro el principio de representación proporcional.

ORGANOS AUXILIARES

Un Secretario;
Un Oficial Mayor

Un Tesorero;
Un Jefe de Seguridad Pública;
Un Jefe de Obras Públicas;
Los demás servidores de nivel equivalente.

Presidente Municipal Constitucional
Primer Síndico Procurador;
Segundo Síndico Procurador;
Primer Regidor;
Segundo Regidor;
Tercer Regidor;
Cuarto Regidor;
Quinto Regidor;
Sexto Regidor;
Séptimo Regidor;
Octavo Regidor;
Noveno Regidor;
Décimo Regidor;
Secretario del H. Ayuntamiento.

4.3 Realidad y Utopía del Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero en Relación con el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde el punto de vista legal, como se desprende del análisis de los puntos anteriores, el Municipio igualteco, está pegado totalmente a lo establecido a los ordenamientos legales, que rigen la vida de un Municipio, esto partiendo del artículo 115 de la Carta Magna, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero y del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Iguala, todos y cada uno de los artículos que integran estos ordena-

mientos del ámbito estatal y municipal, tienen la intención de organizar el Municipio, por lógica esto traerá como resultado un Municipio próspero, productivo en todos sus ámbitos y una ciudadanía municipal tranquila y satisfecha en cuanto a las necesidades.

Sería lógico pensar que el Municipio debe funcionar, pero ¿qué sucede en la realidad actual en mi Municipio Natal?

En un principio durante mi infancia y parte de mi adolescencia, es decir, del año de 1965 y hasta el año de 1980, cuando tuve que salir de Iguala para iniciar mis estudios preparatorios - en esta ciudad de México, el Municipio de Iguala de la Independencia, era pequeño -en cuanto a su número de pobladores- eficiente - respecto a los servicios públicos que tiene a su cargo, tal es el caso de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, es decir, se vivía de manera digna y "normal", la ciudadanía sólo enfrentaba la zozobra que causaba la secuela de los movimientos políticos nacionales -movimiento del 68-, así como los movimientos políticos estatales, que de manera violenta fueron propiciados por los tristemente célebres -- guerrilleros del Estado de Guerrero, Genaro Vázquez Rojas y Lucio Cabañas, que en pugna con el gobierno estatal y federal, repercutía en la jurisdicción de las autoridades administrativas municipales, ponía en constantes apuros a las autoridades, en riesgo la seguridad de sus habitantes.

Desde que tengo uso de razón, el principal problema del Municipio de Iguala, y en particular de la cabecera Municipal ha sido la mala urbanización de sus calles y más todavía de las colonias populares que integran la ciudad, así como de las 27 comunidades rurales que forman el Municipio; este problema se agudiza, lógicamente en temporada de lluvias, pues el tráfico constante de automóviles y el precario mantenimiento que se da en las calles de la ciudad, destrozan el asfalto, que tal vez por su mala calidad o ineficiente mano de obra, tiene como fin lógico su destrucción lo que perjudica la imagen del municipio y ocasiona graves problemas a sus habitantes.

Recuerdo que cuando iba a la escuela primaria, y después a la secundaria, para tener agua potable, bastaba con abrir la llave a la hora que fuera, y cuando muy poca había era cuando menos un pequeño chorro ininterrumpido, pero al pasar los años, el servicio de agua potable se hizo deficiente, ya sólo había agua potable durante la noche y madrugada, problema que originó que la ciudadanía, pensando que el fenómeno era transitorio, hiciera de la noche la hora para llevar a cabo sus actividades diurnas que se relacionaban con el uso del vital líquido, tiempo después se hizo muy particular la solución del problema con la construcción de depósitos-domésticos -tanques y sisternas o algibes, hecho que recayó en la economía de los hogares igualtecos de todos los niveles y como costumbre, el que mejor posibilidad tenía de obtener el agua potable, más agua tenía para su consumo, y el que menos posibilidad tenía, se debería de conformar tan sólo con la indispensable, y muchas --

veces ni siquiera.

Citando a Román Juan Guadarrama Gómez, en su obra Crónica de Iguala Guerrero, éste señala lo siguiente: "El Valle de Iguala, está irrigado por ocho arroyos de temporal, situados la mayor parte en la parte Noroeste de la ciudad; por otra -- parte, cuenta con el canal de riego de la Laguna de Tuxpan, del -- que procede la Presa Valerio Trujano, que beneficia a 10,404.3 -- has., que representan el 11% de la extensión del Municipio de Iguala, de las cuales el 84% son de temporal y el 15% son de riego". - (9)

Continúa el auto y establece que: "Las lluvias en la región se presentan por lo general, en los meses de mayo a septiembre su precipitación pluvial promedio es de 1,000 milímetros. Actualmente existen en Iguala 9 pozos de agua; en los últimos seis -- años, Iguala ha padecido una escasez del vital líquido, que cobran lo que quieren. Actualmente aunque las autoridades encargadas de la distribución del agua, pregonan que el problema del agua, está -- resuelto, la escasez vuelve, justificando que hay fugas, rompimien -- tos de tubos, etc. Iguala carece de tuberías en más del 70% de -- sus colonias, por lo que el problema está vigente". (10)

Desprendiéndose de la obra consultada y con cierta ver--

(9) Guadarrama Gómez, Román Juan. Ob. Cit. P. 6.

(10) Guadarrama Gómez, Román Juan. Ob. Cit. P. 7.

glenza, daré a conocer un resonado caso que ofendió a la ciudadanía igualteca por considerarse un insulto a la buena fe de los habitantes que se decepcionaron de la administración municipal, y -- que hasta hoy en día nos ha hecho perder la confianza en la misma, aunque a través de los años hayan cambiado sus titulares.

El 10. de enero de 1984 tomó posesión el Presidente Municipal Constitucional de Iguala, durante esta administración, y al finalizar la misma en 1986, la carestía se sintió en las clases -- populares, creándose colonias y freccionamientos irregulares en la ciudad, auspiciados por diferentes agrupaciones políticas; la falta de agua potable, se generalizó en Iguala, lo mismo que la falta de respeto a las autoridades civiles, las cuales fueron duramente atacadas por los medios de comunicación; en 1988 las manifestaciones de descontento popular, se reflejaron en los mítines de protesta en contra de la carestía y la falta de agua; en 1989, en el mes de abril, fueron consignados y declarados formalmente presos quienes fungieron como Titular y Auxiliares del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Iguala, durante los años de 1984, 1985 y 1986. Cabe hacer mención que si mal no recuerdo. los delitos que se les imputaban a los "presuntos responsables" eran peculado y -- malversación de fondos municipales, esto fue como resultado de la presión popular que mediante manifestaciones domingueras eran encabezadas por el recientemente creado Partido Político de la Revolución Democrática.

Los días siguieron intranquilos en la ciudad de los Ta--

marindos, el descontrol surgió entre los antiguos militantes del - Partido Revolucionario Institucional, que comentaban en voz baja - el problema político -que según el autor de la obra- había sido -- fraguado al ex-Presidente Municipal y sus dos colaboradores, recor- dando los medios de difusión, la barredora que regaló el Gobierno- del Estado, durante la administración de 1970, la cual nunca apare- ció, así como tampoco llegó a Iguala la maquinaria que con dinero- del pueblo, el Ayuntamiento adquirió en los Estados Unidos de Nor- teamérica. (11)

Actualmente existe otro problema que es el deficiente -- servicio de limpia, situación que se agrava a medida que la pobla- ción crece, pues la misma genera una mayor cantidad de basura; pa- ra resolver esto se han comprado al vecino país del Norte, camio-- nes "usados" que por lógica sufren de achaques en su período de vi- da útil por el nulo mantenimiento que se les da, así como la falta de refacciones de ese tipo de máquinas en nuestro país, "lo bara-- to sale caro" y claro está es caro para los habitantes del Municipo Igualteco, que no cuenta con un servicio periódico y eficien-- te, situación que crea descontento, y por la cual se ven obligados a tomar decisiones erradas para dar la solución a una necesidad, - aunque sobre eso vaya de por medio la imagen de una ciudad y la sa- lud de sus habitantes, ya que la basura es tirada en lugares no --

(11) Guadarrama Gómez, Román Juan. Ob. Cit. P.P. 128, 131, 132, -- 133 y 135.

propios, y en algunas ocasiones en la vía pública, como consecuencia esto acarrea insalubridad, alto riesgo de provocar brotes de alguna epidemia moral para los ciudadanos del Municipio.

¿Qué sucede con otros servicios públicos que también corresponden a los Municipios? como por ejemplo, el alumbrado público que es eficiente, pero carece de mantenimiento, además de que es constantemente destruido por los vándalos y ciudadanos de conductas destructivas.

Los mercados, al igual que las Centrales de Abasto, sólo tienen el defecto de la insalubridad, defecto atribuible a la mala administración por parte de los encargados y la falta de disciplina por parte de las autoridades competentes.

En el aspecto de panteones, el de Iguala es un cementerio pequeño que ha tenido dos ampliaciones, debido a que en un principio presentaba un sobrecupo en sus lápidas, al grado de tener que caminar sobre las mismas, ya que sólo se respetó un pasillo principal, y esto contribuyó a que se ampliara el camposanto.

En cuanto a la seguridad pública y tránsito, el problema no es tan agudo, pues Iguala es una pequeña ciudad pacífica, que sólo de vez en cuando se estremece con actos delictivos, el tránsito no es gran problema, pues las calles accidentadas del Municipio y en particular de la cabecera municipal, no implican un reto para los conductores y peatones que en él habitan.

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

El Municipio es una Institución antiquísima en la sociedad, ya que data de la época del Imperio Romano. Los jóvenes prestaban al Imperio Romano un servicio militar de acuerdo con el sistema y tradición de esa época.

La Institución Municipal, desde sus orígenes en nuestro país, se contempla como una figura política, instituída por los conquistadores para salvar, en una primera instancia, a la autoridad inmediata y subordinarse a la autoridad suprema que era el Rey de España.

El Municipio actual se basa en el artículo 115 Constitucional y de él derivan los ordenamientos secundarios que regulan al Municipio.

Se estudia concretamente al Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero en cuanto a su administración de recursos económicos. El Municipio de Iguala no ofrece a los igualtecos los medios necesarios para su desarrollo cultural, profesional y económico.

Hay una total ausencia de interés por parte de las autoridades del Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero, en cuanto a la satisfacción de las necesidades de los igualtecos.

Mi Municipio se encuentra en gran atraso urbano, económico, y en materia de servicios públicos.

 Así pues, el problema de un Municipio que no satisface - las necesidades mínimas de los servicios públicos enfocados para ser brindados a los ciudadanos, se fundamenta en los malos manejos administrativos de los funcionarios de los Ayuntamientos, y no en la infuncionalidad de las disposiciones legales que, para regular la Institución Municipal se crean, partiendo del artículo 115 Constitucional, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero y el Banco de Policía y Buen Gobierno del Municipio de que se trate.

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

- 1.- COULANGES, FUSTEL DE. "La Ciudad Antigua". Edit. Porrúa, -- S.A., México, D.F. 1974.
- 2.- ARNAIZ AMIGO, AURORA. "Antecedentes del Municipio Libre Mexicano". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España. 1977.
- 3.- TORRENT, ARMANDO. "La Jurisdicción de los Magistrados Municipales".
- 4.- GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA. "El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno". Edit. IUS. México, D.F., 1947.
- 5.- MUÑOZ, VIRGINIO Y RUIZ MASSIEU, MARIO. "Elementos Jurídicos, Históricos del Municipio en México". Universidad Nacional Autónoma de México, D.F., 1979.
- 6.- ROBLES MARTINEZ, REYNALDO. "El Municipio". Edit. Porrúa, -- S.A., México, D.F., 1987.
- 7.- RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA. "Derecho Municipal". Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
- 8.- TENA RAMIREZ, FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano". -- Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1958.
- 9.- QUINTANA ROLDAN, CARLOS F. "Estudios Municipales". Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1987.
- 10.- GUADARRAMA GOMEZ, ROMAN JUAN. "Crónica de Iguala, Guerrero". S.E.P. Dirección General de Derechos de Autor, Control 10, Registro 7681/90, México, Primera Edición, 1990.
- 11.- OGORMAN, EDMUNDO. "Historia de las Divisiones Territoriales de México". Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1973.
- 12.- IRAZUSTA, JULIO. "Tito Libio del Imperialismo en Relación con las Formas de Gobierno y la Evolución Histórica". Eudeba Universidad de Buenos Aires, Argentina, 1968.
- 13.- FRIEDLAENDER, L. "La Sociedad Romana", Edit. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1974.
- 14.- HUMBOLDT, ALEJANDRO DE. "Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España". Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1966.
- 15.- BURGOA ORIUUELA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, S.A., México, D.F.

- 16.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. "La Formación del - Estado Mexicano". Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1984.
- 17.- PEREYRA, CARLOS. "Hernán Cortés", Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1967.
- 18.- ZAVALA SILVIO. "El Mundo Americano en la Epoca Colonial". - Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1967.
- 19.- CANTU DIAZ, DAVID M. "La Democratización como Instrumento - para Mejorar y Hacer más Idónea la Prestación de Servicios - Públicos Municipales". Revista Mexicana de Justicia No. 2.- Vol. II, Abril-Junio, 1984, P.G.R.; P.G.J.D.F., Instituto - Nacional de Ciencias Penales.
- 20.- GARCIA RUIZ, MARIA DE LOURDES. "La Participación Ciudadana - en las Decisiones Político-Administrativas del Estado Mexi - cano". Edit. M.G. Castañón, México, 1985.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- 3.- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.
- 4.- Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero.

INDICE GENERAL

PAG.

INTRODUCCION	1
------------------------	---

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

1.1 El Municipio en la Antigua Roma	3
1.2 El Municipio en la Antigua España	39

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

2.1 La Villa Rica de la Veracruz	53
2.2 Trayectoria Constitucional del Municipio en México . . .	64

CAPITULO TERCERO

EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA ACTUALIDAD

3.1 Análisis del Artículo 115 Constitucional	78
3.2 Estructura Municipal, Atendiendo a los Lineamientos del Artículo 115 de Nuestra Carta Magna	98

CAPITULO CUARTO

ANALISIS DE UN CASO CONCRETO, UN MUNICIPIO DE NUESTRA REPUBLICA

4.1 Análisis Específico del Municipio de Iguala de la Independencia en el Estado Libre y Soberano de Guerrero . .	104
4.2 Estructura del Municipio de Iguala de la Independencia.	114
4.3 Realidad y Utopía de Iguala Guerrero, en Relación con el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados- Unidos Mexicanos	124

CONCLUSIONES	131
------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	133
------------------------	-----