

FALLA DE ORIGEN

32!
Zey

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
A C A T L A N

HISTORIA DEL MUNICIPIO LIBRE

Y

LA INOBSERVANCIA

DE SU

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

T E S I S

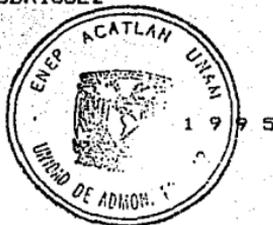
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

RAFAEL RIVAS RODRIGUEZ

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO.





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.

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES :

SR. CANDELARIO RIVAS ARIAS

Y

SRA. AMPARO RODRIGUEZ ZAMUDIO

GUIAS Y LUZ DE MI EXISTENCIA. CON TODO MI
AMOR. Y AGRADECIMIENTO ETERNO. POR SU
INAPRECIABLE ESFUERZO PARA PROPORCIONARME
EN VIDA, COMO INVALUABLE HERENCIA,
UNA PROFESION.

R A F A E L .

A MI AMADA ESPOSA :

**MARIA DE LOURDES VILLAGOMEZ
BEJARANO**

**POR SU GRAN PACIENCIA, COMPRESION Y APOYO,
PARA LA REALIZACION DEL PRESENTE TRABAJO.**

A MIS QUERIDOS HIJOS :

KATY Y ASHLEY

**MOTIVO Y FIN DE TODOS
MIS ESFUERZOS.**

A MIS QUERIDOS HERMANOS:

JOSE LUIS

PEDRO

GENARO

DANIEL

JOSE TRINIDAD

MARIA DE LOURDES

JAIME

MIGUEL ANGEL

**EN AGRADECIMIENTO POR EL APOYO RECIBIDO
DURANTE TODA LA VIDA. Y ESPECIALMENTE
PARA MI FORMACION PROFESIONAL.**

AL C. LIC. EFREN MORALES JUAREZ

CON MI AGRADECIMIENTO ETERNO, POR SU
DESINTERESADA E INVALUABLE AYUDA EN
LA ELABORACION DEL PRESENTE TRABAJO.

AL C. LIC. RUBEN I. VILLAGOMEZ LARDIZABAL

AL C. LIC. SERGIO RIOS O.E.P.D.

A LA C. LIC. JOSEFINA MAYA RODRIGUEZ

EN AGRADECIMIENTO POR EL APOYO
RECIBIDO DURANTE MI FORMACION
PROFESIONAL.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

A LA E. N. E. P. ACATLAN

A MIS MAESTROS

EN AGRADECIMIENTO POR LAS ENSEÑANZAS
RECIBIDAS.

C O N T E N I D O

HISTORIA DEL MUNICIPIO LIBRE

Y

LA INOBSERVANCIA

DE SU

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION.....	1
C A P I T U L O I	
EL MUNICIPIO.....	3
1.- ¿ Que es el Municipio ?	
2.- Naturaleza Juridica y Social del Municipio.	
C A P I T U L O I I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.....	6
1.- Grecia	
2.- Roma	
3.- España	
C A P I T U L O I I I	
FORMACION DEL MUNICIPIO EN MEXICO.....	19
1.- Antecedentes	
2.- El Municipio durante la conquista y Gobierno de Cortés.	
3.- El Régimen Municipal en la Colonia	
4.- El Municipio en México desde la Constitución Española de 1812 hasta la Constitución de 1857.	
5.- El Municipio en la Constitución de 1917.	
C A P I T U L O I V	
EL MUNICIPIO A PARTIR DEL NUEVO REGIMEN CONSTITUCIONAL.....	41
1.- Reformas al Artículo 115 Constitucional desde 1917 hasta 1982.	
2.- Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional por Decreto de 2 de Febrero de 1983.	
3.- Reforma al Artículo 115 Constitucional publicada el 17 de Marzo de 1987.	

C A P I T U L O V

MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO.....	47
1.- Legislación de Nivel Federal	
2.- Legislación de Nivel Estatal	
3.- Leyes Orgánicas Municipales	
4.- Reglamentos Municipales	

C A P I T U L O V I

EL MUNICIPIO LIBRE.....	55
1.- La Libertad del Municipio en nuestro sistema legal:	
A) Política	
B) Económica	
C) Administrativa	
2.- Alcance de las Facultades del Municipio:	
A) Facultades que se refieren a la Administración de los intereses locales del Municipio.	
B) Facultades del Ayuntamiento en su calidad de primera Autoridad.	
C) Facultades del Municipio para el manejo de su Hacienda.	
3.- Criterios sobre la libertad Municipal.	
4.- Causas de inobservancia de la Libertad Municipal:	
A) Injerencia de los gobiernos Federal y Estatal en los asuntos municipales.	
B) Ausencia de la Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional.	
C) Equivocada apreciación de la Naturaleza Jurídica del Municipio Mexicano.	

C A P I T U L O V I I

REFORMA POLITICA Y JURIDICA PARA FORTALECER LA LIBERTAD MUNICIPAL.....	79
1.- Consideraciones Necesarias	
2.- Marco Jurídico Adecuado	
3.- Necesidad de crear una Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional.	

C O N C L U S I O N E S	91
B I B L I O G R A F I A	95

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

INTRODUCCION

El Municipio ha sido, en nuestra historia y en la de las Naciones que dieron origen a nuestras instituciones políticas y jurídicas, el fundamento de la democracia y de las libertades individuales. De ahí que mediante el fortalecimiento del federalismo se haya buscado restituirle todo su vigor y capacidad de decisión en los aspectos político, económico y administrativo.

Dentro de nuestro esquema de organización política, el municipio es la célula básica de nuestra estructura de gobierno y de la división territorial. Es el órgano gubernamental que más cerca se encuentra de los problemas que cotidianamente vive la comunidad nacional.

En efecto, de acuerdo con nuestra realidad, es en el municipio donde el individuo nace a la vida del Estado como ente político, donde al contemplar los problemas de sus vecinos, de sus amigos o parientes y los suyos propios, comienza a adquirir conciencia de las relaciones humanas, del derecho, de la realidad social, de lo que tiene y de lo que se le ha negado, lo que enfatiza la importancia de que el Estado y la Federación enfoquen en el municipio su mayor atención, ya que es éste quien, por su mayor cercanía a la misma, tiene el cuidado de la colectividad, del bien común y de la justicia socio-económica, porque es ahí donde el individuo, el ente político, adquiere el conocimiento de sus problemas y necesidades.

A la fecha, derivado de las diversas reformas al artículo 115 Constitucional, el municipio mexicano ha sido dotado de facultades y atribuciones que antes no tenía. Sin embargo, a pesar de ello, sigue atado al Estado al que pertenece, y por ende, continúa siendo, no obstante lo que la propia Constitución señala, una institución subordinada al Estado y a la Federación.

Ciertamente, el creciente centralismo que se ha venido dando en la política del país, ha redundado en serio trastorno para la vida municipal, pues su acción funesta se pone de manifiesto en los diversos niveles y abarca desde lo económico y administrativo, hasta lo político y social, por lo que es necesario adoptar medidas que pongan fin al proceso centralizador y restituyan al municipio su capacidad para ejercer plenamente las funciones

que le son propias, y así mismo, lo rehabiliten en el goce de las libertades que la propia ley fundamental le reconoce.

Frente a la centralización en sus múltiples aspectos deben adoptarse las medidas adecuadas que la contrarresten, comprometiendo en ello el esfuerzo y la participación de todos, aún si con ello menguan las atribuciones y facultades que en la actualidad detentan la propia federación y los gobiernos locales, es decir, debe reducirse al mínimo su intervención en los asuntos que son de la competencia exclusiva de las autoridades municipales.

En otro aspecto, la organización administrativa de los municipios, ineficaz y viciada, requiere de una revitalización que permita una mejor atención de los servicios públicos municipales, y al igual, una nueva mentalidad de sus autoridades para organizar a su población y aprovechar mejor los recursos de que dispone, posibilitando con ello el satisfacer mejor las necesidades del municipio. Requiere además, por supuesto, que los ayuntamientos estén investidos de la independencia necesaria que les permita el libre manejo de esos recursos.

Así, de la solidez del municipio libre, que es la base de nuestro sistema político, depende en gran parte la fortaleza del estado mexicano, ya que los ayuntamientos sirven en forma directa a los intereses de las comunidades, y por tanto, su organización, atribuciones y facultades, deben ser escrupulosamente genuinas, ya que el órgano de autoridad que más interesa a los vecinos lo es el municipal, pues de su eficiencia dependen las condiciones elementales de su bienestar.

Por lo antes anotado, así como por los argumentos que se esgrimen a lo largo del presente trabajo, es que el objetivo primordial del mismo lo es precisamente el enfatizar la importancia que a lo largo de nuestra historia ha tenido, tiene y debe dársele al municipio como base de nuestro sistema de organización política y social, y al igual, hacer notar la urgente e imposterizable necesidad de atender y corregir los vicios que impiden que sea efectivamente libre, no sólo políticamente, sino en todos sus ámbitos.

C A P I T U L O I

E L M U N I C I P I O

CAPITULO I

EL MUNICIPIO

1.- QUE ES EL MUNICIPIO ?

La palabra municipio deriva del latin municipium (singular) y éste de "munus", que significa cargo u oficio, función u obligación de hacer algo; y de "capio", "capere", que quiere decir tomar, adoptar.

En traducción libre podría decirse que se trata de tomar un cargo o una responsabilidad, pero de una manera más específica, por la raíz latina de "munus", se relaciona con las obras públicas, tales como las de hacer caminos, excavaciones, etc., de ahí que de acuerdo con éste concepto, en los orígenes del municipio, asumir el cargo de municipe implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad.

Atendiendo a su origen romano, el municipio significaba la ciudad principal y libre, la que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos habitantes podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la Ciudad de Roma.

En cuanto al concepto de municipio, existen diversas definiciones, como la del Doctor Gabino Fraga, para quien el municipio es la descentralización de los servicios públicos. (1)

Otros juristas, en cambio, han afirmado que para considerar a una población como municipio, sólo es necesario poner un límite al número de habitantes.

Por su parte Moisés Ochoa Campos considera al municipio como la asociación de vecindad:

A) Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio

B) Asentada en un territorio jurídicamente delimitado.

C) Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular

D) Reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa. (2)

1.- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México.

2.- OCHOA CAMPOS, MOISES, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1979.

Empleando un criterio objetivo y jurídico, considero que puede tenerse al municipio como la sociedad local situada sobre un territorio determinado, con un gobierno propio y una personalidad jurídica reconocida.

2.- NATURALEZA JURIDICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO.-

Ha sido largamente debatida la naturaleza jurídica y social del municipio, sin embargo, si atendemos a su concepto filosófico-jurídico, encontramos dos teorías:

Una, la positivista, que considera al municipio como producto de la voluntad del legislador, es decir, que es puramente una creación de la ley, que su existencia está determinada por la voluntad del Estado, que antes de que el Estado decretase su existencia jurídica el municipio no existía, ya que es aquél quien le da nacimiento, genera sus fines y asegura su supervivencia.

La legislación mexicana, así como los autores de derecho administrativo, reconocen la personalidad jurídica del Estado y demás órganos de la administración, personalidad que se manifiesta en su doble aspecto: Público y Privado.

Así, el municipio, como persona jurídica, tiene facultades inherentes a su carácter, manifestándose igualmente en él una doble personalidad: Pública, regido o sujeto a normas de derecho público, y Privada, pero sujeto en sus relaciones de dicho carácter a las reglas del derecho privado.

Nuestra constitución federal, de una manera expresa y clara reconoce en el artículo 115 fracción II la personalidad jurídica del municipio.

Ahora bien, el municipio, como toda persona moral de derecho público, requiere la existencia de personas físicas que manifiesten su voluntad, representando éstas personas físicas a los órganos de administración de la municipalidad, constituyéndose en titulares de ellos y asumiendo las facultades que se les conceden.

Concretando, en el municipio, como ser colectivo de personas situadas en un mismo territorio para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad, existe esa personalidad jurídica, en primer lugar, porque representa el interés colectivo, posee medios para satisfacerlo y voluntad para hacer valer sus

atribuciones o facultades e imponer sanciones jurídicas, y en segundo lugar, porque el artículo 115 constitucional así lo reconoce expresamente.

La otra teoría, la jusnaturalista o sociológica, considera al municipio como una formación instintiva, proveniente del orden natural de la sociedad, ajena a la voluntad del legislador, ya que éste lo único que hace es darle la vida del derecho, así como su organización político-jurídica.

Esta teoría afirma la existencia espontánea del municipio, motivada por necesidades mutualistas: ayuda, defensa, trabajo, etc., y así mismo, que el municipio es una entidad previa al Estado y que en realidad nace como una invención del hombre para asegurar la subsistencia de su comunidad natural con un orden social y político determinado.

Sin embargo, aun cuando en apariencia éstas dos teorías se encuentran muy separadas entre sí, considero que desde un punto de vista objetivo y congruente con nuestra realidad jurídica, podemos, como una forma y actitud conciliatoria, tener o considerar al municipio como una creación del instinto social del hombre, pero que en cuanto la inteligencia suple al instinto, el hombre supera los límites de la comunidad natural, crea notas sociales elementales, nace la jerarquía y surge, al perfeccionarse el sistema, un principio de comunidad social y político que, una vez que se integra al Estado, recibe de éste forma jurídica, no como un acto de creación, sino de reconocimiento legal.

C A P I T U L O I I

A N T E C E D E N T E S H I S T O R I C O S

D E L M U N I C I P I O

C A P I T U L O I I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

ANTIGUEDAD Y EVOLUCION.

Es bien sabido que el hombre no puede vivir en soledad, que su misma naturaleza lo impulsa a establecer vínculos con sus semejantes, y al igual, que la sociedad es el clima natural para el desarrollo armónico de las facultades que lo encaminan a la realización de sus fines.

Esa idea de establecer nexos en forma espontánea para la consecución de objetivos de ayuda mutua, de defensa y religiosos, entre otros, originó al municipio como comunidad natural.

Históricamente, como lo señala Moisés Ochoa Campos, el municipio ha pasado por diversas etapas: así podemos hablar de un Régimen Premunicipal, de un Municipio Primitivo y de un Municipio Político. (1)

Hablamos de un Régimen Premunicipal, cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria.

Hablamos del Municipio Primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias. Generalmente acontece en el estadio del clán totémico, en el que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad.

Hablamos del Municipio Natural, al referirnos a la comunidad domiciliaria, independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local.

Hablamos por último del Municipio Político, al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza su régimen social.

El municipio con tendencia a institucionalizar las relaciones sociales, es decir, el municipio de tipo político, aflora primeramente en Grecia, aunque los principios del municipio político aparecen en la Mesopotamia, en el siglo XX a. de c., cuando el Rey Hamurabi sustituyó a los sacerdotes que

1) OCHOA CAMPOS, MOISES, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1979.

intervenían en la administración de los Estados por funcionarios civiles y jueces nombrados por él. Este comienzo consiste en la secularización administrativa, preámbulo de la aparición de los magistrados locales independientes del poder central, que se daría siglos después en Grecia con la aparición del verdadero municipio político.

Corresponde al Código del Rey Hamurabi ser el primero que abarcó capítulos municipales, dándose a conocer en él la organización político-social de la cultura primitiva, destacando la propiedad privada, las relaciones domésticas y la administración de justicia.

1.- GRECIA.-

El pueblo griego es uno de los más importantes de la antigüedad, porque en él surgen los aspectos esenciales de organización de la " polis " o ciudad. Ellos se preocupaban de atender la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad.

En un principio, la antigua Grecia era regida por un sistema patriarcal que poco a poco fué cediendo el paso al sistema de gobierno de la ciudad, y hoy se sabe que la civilización griega no hubiera sido posible sin el desarrollo de éste sistema de gobierno que permitió el crecimiento de las ciudades y el florecimiento en éstas de la filosofía, de las artes y las ciencias.

Atento a lo anterior, podemos afirmar que el verdadero municipio de tipo político surge en Grecia.

Se ha dicho que en Atenas el sufragio fué el soberano de la ciudad. En efecto, todos los Atenienses tenían voz y voto en las asambleas, pues en la ciudad de Atenas los asuntos de interés público tenían que consultarse a los ciudadanos, y por ello, había muy pocas oportunidades de tomar decisiones a sus espaldas, es decir, el interés público era la premisa fundamental.

La población se dividía en tribus y éstas a su vez se dividían en " Demos ", que eran una especie de barrios con gobierno propio, es decir, " Los Demos " eran comunidades con un gobierno de asociación y división administrativa en las que los ciudadanos

se organizaban para ejercer sus derechos y cuyo dirigente era el "Demarca", elegido por el pueblo.

Así pues, a Grecia, y en particular a la ciudad de Atenas, el mundo occidental le debe las primeras lecciones cívicas. La ciudad griega, la polis, produjo al político, es decir, al hombre que tenía derechos y obligaciones, no como hombre aislado, sino como hombre que formaba parte y se debía a la comunidad a la que pertenecía: su ciudad.

La ciudad de Atenas, además de darnos el sufragio como expresión máxima de la soberanía popular, heredó la tribuna como el símbolo de aquel régimen democrático en que el pueblo aprobaba o rechazaba los proyectos sometidos a su consideración en las asambleas y nos dejó la ley como norma suprema para ser encauzada toda sociedad regida por la razón.

La ciudad griega fué confederación, respetando en consecuencia la independencia religiosa y civil de las tribus y de las familias, y no tuvo al principio el derecho de intervenir en los negocios particulares de cada pequeño cuerpo.

Así, la tendencia a institucionalizar las relaciones sociales es la llave de ingreso a la etapa histórica de la humanidad, y en Grecia, la sociedad como asociación logró un maravilloso desarrollo, y los hombres, por medio de sus instituciones sociales, adquirieron la aptitud de decidir sus destinos.

2.- ROMA.-

Ningún pueblo en la historia de la humanidad ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del derecho como Roma. De ésta cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas videntes en el mundo occidental. Sus fundamentos son tan sólidos y determinantes que hoy en día prevalecen íntegras esas constituciones como fueron concebidas, o con circunstanciales y leves modificaciones. Por ello al Derecho Romano se le califica como la propia razón escrita.

Es aquí donde por vez primera encontraremos la figura del municipio como institución jurídica.

Al hablar del origen del municipio, vimos que el régimen municipal se formó lentamente a través de los siglos y de las luchas políticas, y así mismo,

que tiene como origen la religión. Se cree que apareció en el siglo IV a. de c.

La historia del Derecho Romano, del desarrollo de la ciudad o municipio romano, es la historia de la lucha entre las potestades -poder sin límites- del jefe de la ciudad y la del jefe de familia -pater familias-. De ésta lucha por una serie de concesiones recíprocas, se va formando el Derecho, que siempre es poder limitado.

La primitiva ciudad romana era una federación de tribus y éstas, a su vez, de familias bajo la autoridad del padre o jefe de ella.

En sus orígenes Roma se encontraba dividida en tres tribus, y éstas, respectivamente, en diez curias cada una, dando lugar la reunión de éstas treinta curias a los comicios, mismos que teóricamente nombraban al rey y estatúan sobre la guerra y la paz.

Roma, en la época de los reyes -753 a 543 a.c.- no conoció ni practicó otra forma de gobierno que la heredada de las tribus que la fundaron; la ciudad estaba gobernada por un asistido de un senado y, excepcionalmente, sólo para asuntos de vital importancia, eran consultados los jefes de familia, y sólo las gentes patricias podían tomar parte en las deliberaciones de las asambleas de las curias o distritos. Estas curias eran, en cierta medida, divisiones topográficas integradas por unidades religiosas, y su duración fue de Rómulo a Servio Tulio, época ésta última en que la organización, especialmente la militar, dió al Estado un nuevo sistema político.

Con Servio Tulio los plebeyos entraron en la vida de la ciudad, siendo admitidos en ella porque Roma había crecido, sus ambiciones eran más amplias y porque los romanos aspiraban a poseer más tierras, y por ende, para conquistarla era necesario aumentar su ejército. Es en ésta forma que los plebeyos fueron llamados a participar en los comicios por centurias.

Poco a poco, y después de largas luchas, la plebe fué adquiriendo la ciudadanía, y más tarde, el acceso a las magistraturas y puestos religiosos. Primero, en el año 495 a. de c., después de una revuelta popular causada por los abusos de los patricios y la condición miserable de los plebeyos, éstos, con su retiro al monte Aventino, obtienen de los patricios la creación de una magistratura exclusivamente plebeya: El Tribunus Plebis o defensor

de la plebe, declarado inviolable y armado de un poder, puramente negativo, para oponerse a las decisiones de los magistrados: El Voto. Luego, la publicación de la ley, las doce tablas, después, el derecho de epigamia, el acceso a todas las magistraturas y, finalmente, con la publicación de las reglas del procedimiento -Ius Flavianum- y su admisión en los colegios o corporaciones de los pontífices de los "Augures Sodalitates", lograron igualarse políticamente a los patricios.

Es en ésta época cuando podemos hablar de Municipio Romano, del municipio u organización de la ciudad de Roma, misma que era gobernada por un grupo de magistrados, cuyo número y atribuciones variaron con el tiempo.

El régimen municipal romano tenía un organismo legislativo: la curia o senado municipal, mismo que se componía generalmente de cien miembros: Los Decuriones, que por su organización y funciones equivaldría al ayuntamiento actual, integrado por concejales y con funciones de deliberación y acuerdo.

El senado municipal tenía dos "duuvirii" que ejercían la presidencia. Las sesiones del senado eran públicas y se efectuaban desde la salida y hasta la puesta del sol. Los acuerdos que tomaban constituían los llamados senado-consultos. De su competencia eran tanto los asuntos religiosos como los judiciales, la hacienda pública, el ejército, la política y la administración en general de la localidad.

La función administrativa-ejecutiva la realizaban determinados magistrados, llamados cónsules o pretores urbanos, defensores "civitatis" o defensor "plebis", pretor peregrino, censores, cuestores, ediles, curules, etc., los que eran designados por elección.

Todos éstos magistrados, a excepción del censor, eran electos por un año, existiendo entre ellos una especie de jerarquía, pues para ser censor se necesitaba haber desempeñado las otras magistraturas, es decir, primero cuestor, luego edil o tribuno, posteriormente Pretor y por último cónsul.

Los organismos esenciales de la vida pública en la ciudad romana eran: la asamblea general del pueblo, la curia o cuerpo deliberante y los magistrados o poder ejecutivo.

La asamblea se dividía en tribus y curias, una de éstas, designada por sorteo, contenía la "incolae", cuyos componentes tenían derechos de ciudadanos romanos y estaban regidos por el derecho

latino -ius latini-, hacia las elecciones y ratificaba los decretos de los decuriones. Si se trataba de la renovación de la magistratura presidía el más anciano de los "duunviros". Para obtener un cargo era preciso ser mayor de edad, no haber estado procesado y presentar ciertas garantías; los candidatos eran elegidos por los ciudadanos, quienes votaban depositando en una cesta una tablilla (tabella) en la que estaba escrito el nombre del candidato; el elegido prestaba juramento de cumplir fielmente el cargo.

La curia decidía acerca de cuantas cuestiones atañían a la ciudad. La presidencia correspondía de derecho al magistrado de mayor categoría.

Los magistrados y demás empleados de la ciudad eran responsables del ejercicio de sus funciones. Debían prestar fianza antes de ocupar el cargo y respondían de las cuentas correspondientes a su administración hasta veinte años después de haber estado en el cargo. Si un nuevo funcionario aprobaba la conducta de su o sus antecesores, quedaba obligado a responder por ella.

Se dice que Roma dió su propia organización a los pueblos que le estaban sometidos, mismos que entraban a formar parte del imperio Romano, ya por rendición absoluta -deditio- o por virtud de un pacto más o menos libremente celebrado -foederatae soci-. Sin embargo, cualquiera que fuera la categoría de los pueblos vencidos, éstos siempre estaban sometidos al poder de Roma, motivo por el cuál no se habla de que estuvieran regidos por el derecho romano, sino por las potestades de la metrópoli, siendo ello la causa de que el romano era el ciudadano de roma y no el del imperio romano ("In imperio Populi Romani").

Las primeras leyes que constituyeron el régimen municipal eran sencillas y no estaban escritas. Sexto Papyrio fué el que las recopiló durante el reinado de Tarquino el Soberbio, llamándosele a ésta colección de leyes "Código Papyriano", el cual estaba dividido en dos partes, tratando la primera todo lo relativo a la religión y la otra contenía las normas referentes a asuntos de derecho público, la política y los asuntos generales de la ciudad.

Los plebiscitos y los senado-consultos desarrollaron esa legislación, en la cual se establecía que el municipio legalmente constituido tenía vida propia e independiente del Estado, pudiendo por lo tanto adquirir cosas comunes.

esclavos, predios, edificios y cualquier otra clase de bienes; se le consideraba como persona jurídica, encontrándose sometido a las leyes generales de la República.

Los caracteres específicos del municipio romano son los siguientes:

- 1.- Un territorio determinado y propio.
- 2.- Un pueblo que se manifestaba en una asamblea general, la comunidad municipal.
- 3.- Una organización especializada en un cuerdo deliberante, la curia con sus magistrados.
- 4.- El culto de sus dioses.

La combinación de esos elementos constitutivos de la organización administrativa era distinta en los diversos municipios romanos. Se establecía en la "Ley Julia Municipalis", que cada municipio debía tener su concejo, su curia, sus comicios y sus magistrados.

La personalidad del municipio romano es una de las más fecundas aportaciones que el derecho romano ha dado a la ciencia municipal. Más sin embargo, cuando el despotismo y la centralización del Estado se oponen a las municipalidades, dominándolas, la decadencia del imperio se presenta de una manera estrepitosa.

Para los efectos del presente trabajo, es importante indicar que si bien es cierto que éste tipo de organización se consolidó bajo el imperio, en cuya primera época la institución municipal llegó a su mayor esplendor, a fines del mismo el centralismo casi absoluto de Constantino absorbió paulatinamente gran parte de las atribuciones del municipio, y sobre todo, aquéllas en que reposaba la fuerza del gobierno local y que le daban ese carácter propio que se conservó y afianzó especialmente en una de sus provincias, en España, que es el origen del municipio del nuevo mundo, ya que con la conquista se traslada la organización española a las tierras vírgenes de América.

3.- España.-

Al hablar del municipio en España, debemos distinguir dos épocas: La Romana y la Visigótica. De la primera ya hemos hablado, sobre la segunda, la invasión visigoda no trastornó ni conmovió en manera sensible las viejas instituciones romanas.

El régimen municipal no desapareció por el advenimiento del nuevo conquistador, sin embargo, experimentó las modificaciones materiales que

necesariamente debieron producirse como consecuencia de la modificación del estado social. Así, vemos que el municipio en la Edad Media conservó entre los visigodos la organización y funcionamiento que tenía en los últimos tiempos del imperio romano, pero al lado de ellos aparece, como genuinamente germánica, la institución del "Conventus Publicus Vicinorum", que era la asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, que se organizaba para atender administrativa, no judicialmente, las cuestiones siguientes: Edilicia, sobre deslinde y amojonamiento de heredades; Policía, en la indagación y busca de ciertos fugitivos; Judicial, en la aplicación de ciertas penas.

Así, con la organización municipal visigótica, nacieron también los fueros municipales. Al respecto, D'acosta y Esquivel dice: "La facultad de conceder fueros no se ha considerado vinculada con el poder real. Los señores, así eclesiásticos como seculares, los abades de los monasterios, los maestros y priores de las órdenes militares, otorgaron por su propia autoridad privilegios y fueron a los lugares enclavados dentro de su territorio jurisdiccional, en virtud del reconocimiento tácito de aquella facultad dada por el soberano" . (1)

No se sabe con exactitud cuándo nació el primer ayuntamiento español, sin embargo, la historia remonta al siglo XI de nuestra era el nacimiento de los comunes o concejos de los pueblos, que era aquella organización en la que el monarca concedió inicialmente la autonomía gubernativa, depositando en los ciudadanos la jurisdicción en lo civil, criminal, económico y político, reservándose únicamente el derecho de juzgar los casos que, por circunstancias especiales, no podía conocer la justicia del pueblo.

El gobierno del concejo o comunes fue ejercido por el pueblo a través de su intervención directa -"Cabildo Abierto"- en todos los asuntos de importancia o de interés general, es decir, reunidos en concejo, los habitantes o jefes de familia de cada pueblo, como depositarios de la autoridad pública, discutían los asuntos comunes, nombraban anualmente alcaldes ordinarios, jurados y otros ministros de justicia, para que ejerciesen el poder judicial en lo civil y criminal, como en lo común, el mando de la

1.- DE ACOSTA Y ESQUIVEL, O. JULIO, El Fuero del Municipio, Jus, México, 1948.

fuerza armada, porque cada concejo había organizado una fuerza militar para proveer de tranquilidad sus sesiones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malhechores, sostener los derechos de la comunidad y salir al servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros.

La democracia representativa nace con el aumento de la población, ya que, no siendo posible muchas veces llegar a un acuerdo por el número tan crecido de vecinos que tomaban parte en la discusión, así como por el choque de intereses que esto significaba, se tuvo que reducir el número de los que habrían de intervenir, nombrándose al efecto un grupo de representantes, concejales o municipales, siendo de ésta forma como nace el Ayuntamiento -Cabildo Secular-, realizando en la vida diaria su significado lógico: Junta de vecinos con un mismo fin.

El gobierno de dichos ayuntamientos se ejerció por un alcalde, generalmente nombrado por el pueblo, asistido de varios regidores y uno o más síndicos o defensores del pueblo o diputados, que vigilaban el manejo de los concejales, todos de elección popular directa.

Pertenecía al ayuntamiento:

A) El cuidado de la abundancia y buena calidad de los comestibles.

B) La inspección sobre la legitimidad de los pesos y medidas, con facultades de enmendarias y castigar a los controveedores.

C) Mantenimiento de policía de sanidad y limpieza.

D) El cuidado de los pécitos.

E) La administración de los propios y arbitrios.

F) La distribución y cobro de las contribuciones y rentas públicas.

G) Todo lo relativo al gobierno económico-político del pueblo, sin que las autoridades superiores pudieran meterse en ello sino por vía de apelación y agravio.

Si en lo político los municipios gozaron de gran libertad, en lo económico y administrativo su autonomía fué mayor, ya que la satisfacción de las necesidades colectivas siempre jugó un papel de importancia en la mejor consecución de los servicios públicos, es decir, el ayuntamiento español, con la intervención de todos los vecinos, encontró soluciones adecuadas a los diversos problemas que se le planteaban, por ejemplo, concediendo dichos

servicios en arrendamiento por anualidades, sistema que, además de proporcionarle fondos al ayuntamiento, le aseguraba a la población un precio más o menos estable, sin caer en los vicios de una burocracia complicada y costosa. El arrendamiento de los servicios se adjudicaba cada año, por lo general en pública subasta al mejor postor, no sólo en la cantidad de la postura sino de manera principal a aquéllos que ofrecieran las mejores condiciones, idoneidad, calidad, baratura y previa constitución de fianza suficiente, la que en caso de incumplimiento a las condiciones pactadas, se hacía efectiva, revertiendo el servicio al municipio para ser subastado nuevamente. Los arrendamientos eran vigilados por los almotacenes o fieles ejecutores, mismos que se encargaban de vigilar la calidad y peso de las mercaderías que se vendían.

Para la venta y distribución de los cereales nacieron dos instituciones: el pócito y la alhóndiga.

El pócito tenía como objeto el prevenir los males ocasionados por la pérdida de las cosechas o alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos en que por la dificultad e inseguridad en las comunicaciones, cada lugar debía abastecerse a sí mismo o surtir de semilla para la siembra a aquéllos agricultores del lugar que por cualquier razón no contaran con la necesaria para iniciar sus trabajos. Generalmente el pócito, después de que los labradores presentaban relación jurada de la semilla que les hacía falta y otorgaban una fianza cuando la cuantía era importante, les prestaba lo necesario con un relativo interés, que variaba según el lugar y las circunstancias, pero nunca era mayor a un cuatro por ciento. Así mismo, a los campesinos pobres que carecían de lo necesario para la subsistencia durante el tiempo de la siembra a la cosecha, se les prestaba lo que necesitaran, ya fuera en grano o en efectivo, para que lograsen satisfacer sus necesidades, siempre con los intereses o creces señalados.

Lejos de ser una carga municipal, el pócito fué siempre una fuente de abundantes ingresos, ya que adquiría el grano en el tiempo de la cosecha, cuando era más barato y lo enajenaba al alcanzar éste su mayor precio de venta, y al igual, como la forma de préstamo que seguía fomentaba el trabajo, lejos de perder lo prestado casi siempre le era devuelto con sus correspondientes intereses. Por otra parte, como nunca se prestaba más de la mitad del fondo en granos, se tenía que vender el sobrante, y en su

caso, en la imposibilidad o incosteabilidad de la operación, el ayuntamiento lo convertía en pan o en cualquier otro producto y administraba su venta.

La alhóndiga era una bolsa de cereales controlada por el ayuntamiento, ésto es, por ella pasaban todas las operaciones que se hacían en esa especie, castigando con penas más o menos severas a los que eludían su intervención. En las mañanas se fijaban los precios a que se habrían de vender los artículos durante el resto del día y nadie, bajo pena de multa, podía vender más caro.

Así, vemos como el ayuntamiento español, como organismo con fin propio, estuvo dotado de los medios necesarios para desenvolverse. Su sistema económico se basó, de igual manera que la suficiencia económica de los individuos, en la administración inteligente de su patrimonio y en la retribución percibida por los servicios prestados, siendo los propios y los arbitrios la base casi exclusiva de la solvencia económica de los municipios, lo cual explica el porqué la legislación española de la época hizo especial énfasis en que los gastos municipales se pagaran con el producto de los propios.

En efecto, podemos ver como la llamada constitución de cádiz, en su título sexto, capítulo I, artículo 312, referente al gobierno interior de las provincias y de los pueblos dice:

" Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación ".

Así mismo el artículo 321 señala: estará a cargo de los ayuntamientos:

- A) La policía de salubridad y comodidad.
- B) Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.
- C) La administración e inversión de los caudales de los propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.
- D) Hacer repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.
- E) Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

F) Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expositos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

G) Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

H) Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial.

I) Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuanto les sea útil y beneficioso.

Artículo 323:

Los ayuntamientos desempeñarán todos éstos cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quién rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido "

Todos los ayuntamientos españoles contaban con edificios, terrenos y pastos cuya explotación les producía lo suficiente en ingresos. La explotación de los propios generalmente se hacía por arrendamiento de los mismos, dados en subasta pública y a los fondos que se obtenían se les debía dar buena y legítima inversión.

A un lado de los productos de los propios, se consideraban como fuente segunda de entrada a los arbitrios, los cuáles consistían en las cantidades que el municipio obtenía normalmente por la prestación de los servicios públicos, y más, generalmente, por su subasta.

Otras fuentes de ingresos eran las denominadas derramas, repartimientos, sisas y contribuciones, que no se podían imponer sino mediante prolongados trámites de autorización del monarca, en vista de alguna necesidad.

Las derramas o repartimientos eran la división " per cápita " entre los vecinos, de los gastos extraordinarios originados por causas comunes al vecindario.

Las sisas eran contribuciones generalmente voluntarias de los vecinos para el sostenimiento de alguna institución benéfica, y las contribuciones o impuestos, eran cargas que los vecinos tenían que soportar por motivos extraordinarios y sólo por un tiempo limitado, los cuales eran pagados unas veces en efectivo y otras en especie o trabajo en forma de labor comunal. Esta última forma de trabajo se desarrolló en la Nueva España con relativa

frecuencia y aún en nuestros días quedan resabios de la misma bajo el nombre de faena, mismas que se realizan con cierta frecuencia en diversas comunidades que se encuentran dentro de los límites de nuestro país.

Así, el aglutinamiento de los elementos occidentales a que se ha hecho referencia y que en el siglo XVI serían trasplantados a tierras continentales de América, puede sintetizarse en los siguientes puntos:

1.- Es indiscutible la afirmación de que el sistema municipal europeo nos llegó por línea directa de su fuente institucional más característica: del municipio "Greco-Romano".

2.- Siglos después, bajo la dominación visigótica, la vida municipal en la península había de permanecer latente, resurgiendo en la conmovión de la reconquista, en la que tomaron parte los concejos municipales y de la que obtuvieron los "Fueros" que dieron a España, por mucho tiempo, el vigoroso empuje de una organización local pocas veces vista.

3.- El ayuntamiento aparece como la forma genuina de gobierno derivada de la asociación de vecindad o domiciliaria.

CAPITULO III

FORMACION DEL MUNICIPIO

EN

MEXICO

C A P I T U L O I I I

FORMACION DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.- ANTECEDENTES.

Haciendo un breve paréntesis en el proceso histórico que cronológicamente se ha venido siguiendo, el presente punto a desarrollar tiene como finalidad conocer, aún cuando sea de una manera breve, el régimen prevaleciente en nuestro país antes de la llegada de los españoles, es decir, determinar la posible existencia del municipio en la época prehispánica.

Antes de la llegada de los españoles al territorio que hoy ocupa México, había diversos grupos étnicos con variados niveles culturales, de los cuales dos habían alcanzado mayor desarrollo: los mayas en el sur y los aztecas en el centro. Por lo que a los mayas se refiere, y debido a que la mayor parte de sus documentos y antecedentes fueron destruidos durante la época de la colonia, poca información existe sobre su cultura.

Los aztecas, como prefieren llamarlos la mayoría de los historiadores (o mexicas), constituyen una de las civilizaciones más importantes en la historia del mundo, no sólo por su alto grado de desarrollo, sino por la forma en que se dió éste y por el tiempo relativamente corto en el que pasó, de ser un pueblo de pocas posibilidades, a constituir un imperio digno de asombro, llegando a ser, inclusive, una de las potencias relevantes de mesoamérica.

Los historiadores consideran que los aztecas o mexicas provenían de la región de Aztlán, en el noroeste de México, habiéndose establecido alrededor del año 1300 en Tenochtitlan, a donde llegaron después de una larga peregrinación, caminando divididos en cuatro parcialidades que se conservaron después, una vez establecidos en la Ciudad de México, formando los cuatro barrios principales en los que se dividió la metrópoli. Seguramente estas cuatro parcialidades eran algo más que clanes y su unión formaba la tribu, y así mismo, cada una de éstas parcialidades se dividía a su vez en un número mayor o menor de clanes. Al principio se enumeran siete y más tarde quince o veinte, y éstos

clanes también persistieron después del establecimiento de Tenochtitlan y formaron los llamados " calpúllis ".

Así, ésta etapa se puede encuadrar dentro de los siguientes paralelos: empieza con el calpúlli azteca y termina con la llegada de Hernán Cortés a costas mexicanas.

La organización social imperante antes de la conquista, parece responder a los mismos moldes que en general determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo, si bien adoptaron aquí características de detalle a todas luces peculiares.

El calpúlli es el antecedente más remoto que podemos encontrar en relación con el municipio dentro de la historia de nuestro país.

Ochoa Campos se refiere a éste como " ... el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nahual era el mismo. Por ello cada calpúlli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular, y lo que para nuestro objeto de estudio tiene mayor significación, un gobierno también particular ". (1)

Su origen lo podemos encontrar en el fenómeno de la repartición de tierras que hicieron los aztecas cuando llegaron al valle de México.

A cada linaje le correspondía un pedazo de tierra y la forma de propiedad era de tipo comunal, por lo que la tierra no era de los miembros del calpúlli, sino que pertenecía a la comunidad en general.

El calpúlli era una unidad económica autosuficiente, sus miembros eran capaces de producir los bienes necesarios para su subsistencia. Construían sus casas, elaboraban instrumentos de labranza, así como para hilar y confeccionar telas con fibras de henequén.

Además de ser una institución económica, el calpúlli fué una unidad en la que las familias trabajaban y convivían cotidianamente; cada calpúlli tenía que tributar tanto al Imperio Azteca como a su tlatoani en particular. Sin embargo, constituía una unidad autónoma desconcentrada que podía fácilmente reproducirse a sí misma. En efecto, el estado azteca solo se interesaba por la apropiación del producto y trabajo indígena mediante el tributo, dejando

(1) OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1979.

inalterable la organización política, económica, militar y religiosa de las comunidades.

En cuanto a la organización política, el calpúlli tenía su propio gobierno, que estaba constituido por un concejo de jefes, integrado por los hombres más ancianos de cada familia. Dicho concejo designaba a todos los funcionarios del calpúlli, quienes desempeñaban los cargos durante toda su vida.

Los calpúllis estaban ligados entre sí, y a través de sus clanes integraban la tribu. La tribu era una liga de calpúllis, y por ende, el llamado Imperio Azteca no era sino una confederación de tribus.

Así, siguiendo a Moisés Ochoa Campos:

" Hablamos del municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria en las agrupaciones gentilicias. Generalmente acontece en el estadio del clan totémico, en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad. Como casos de organización local fincada en clanes, tenemos al calpúlli azteca... "

" Por ello, para nosotros el municipio es una forma socio-política. Es por excelencia la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria ". (1)

Con base en lo anterior y tomando en cuenta las características y funciones del calpúlli, ello permite aseverar que era una asociación de carácter natural y político, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación, y por ende, un auténtico clan agrario o un municipio primitivo de carácter agrario.

Sin embargo, no obstante que en el mundo prehispánico no se llegó a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy en día como institución municipal, sí podemos decir, sin temor a equivocarnos, que el calpúlli azteca constituye un antecedente autóctono del actual municipio mexicano, es decir, que en el período prehispánico podemos considerar como válida, aunque con sus características peculiares, la existencia del municipio en sus primeras etapas de desarrollo.

(1) OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México, 1979.

2.- EL MUNICIPIO DURANTE LA CONQUISTA Y GOBIERNO DE CORTÉS.-

Sabido es que el descubrimiento de México se llevo a cabo desde la isla de Cuba, gobernada en ese entonces por Diego Velásquez. La primer expedición estuvo a cargo de Francisco Hernández de Córdoba, quien tocó tierras mexicanas el 1 de marzo de 1517. Posteriormente Juan de Grijalva, en 1518, llegó a las costas de Cozumel; en abril de 1519 Hernán Cortés, comandando 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.

La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, fué el primer acto realizado en el Continente Americano, encaminado a la organización de un cuerpo político. Fué un acto de democracia, pues todos los que formaron la expedición de Cortés, eligieron alcaldes y regidores, siendo los entonces nombrados Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo. Se nombraron igualmente alguacil mayor, tesorero, contador, alférez, etc., es decir, todo el personal que requería el gobierno municipal de la época, semejante al de una villa de España.

El papel tan importante que jugaron los ayuntamientos en los primeros años de la conquista se debió, más que al respeto tenido por los conquistadores a la institución, a la habilidad y astucia de Cortés.

En efecto, Cortés, al emprender la conquista, no pudiéndose apoyar para lograrla en los títulos que traía de Diego Velásquez, comprendió que necesitaba algún otro título que le diera ese derecho, esa sombra de legalidad, pues éste solo le había dado instrucciones y facultades para descubrir y rescatar, pero no para conquistar y poblar, por lo que, al fundar la Villa Rica de la Vera Cruz y erigir su ayuntamiento, renuncia al mando de la expedición, pero a la vez se hace nombrar por dicho ayuntamiento justicia mayor y capitán general, después de lo cual celebra con esa corporación capitulaciones para la conquista, extendiéndosele en forma los poderes ante el escribano.

Se ha dado como razón del hecho anotado, que sólo de un ayuntamiento pudo Cortés alcanzar ese título, porque en las antiguas instituciones correspondía a los alcaldes mayores suplir a los gobernadores en sus faltas o cuando el rey estaba lejos y no podía nombrarlo, y además, los mismos

ayuntamientos podían elegir mayor cuando era difícil obtener inmediatamente la real provisión. Por eso Cortés aparentaba tener gran respeto a los concejos, y en nombre de ellos dictaba ordenanzas y prevenciones que legalizaban su resistencia a los enemigos o, también en ocasiones, el no cumplimiento de las reales cédulas, como sucedió al llegar Cristóbal de Tapia. Sin embargo, Cortés tenía la plena convicción de que el ayuntamiento por él fundado sólo tenía poder aparente, ya que, a su arbitrio, destitula regidores y alcaldes, como a Cristóbal de Olid y a Alvarado.

Para Cortés y la conquista de México la fundación del primer ayuntamiento tuvo gran importancia, ya que fué la base de la conquista del imperio de Moctezuma y, debido a tal institución, se pudieron organizar ejércitos, celebrar alianzas y a la vez, Cortés, como justicia mayor de aquella villa, pudo extender su jurisdicción por todo el país, dando órdenes, fundando poblaciones y administrando justicia a españoles y a indios.

Más tarde, a semejanza del ayuntamiento de Veracruz, se fueron fundando nuevos ayuntamientos en los pueblos formados por los españoles, siendo el segundo que se creó el de Segura de la Frontera Tepeaca, y más tarde, el de la Ciudad de México en Coyoacán.

De ésta manera comenzó en nuestra patria a establecerse el régimen municipal, al igual que la administración de justicia, por ser los alcaldes quienes conocían de las causas y procesos civiles y criminales.

Los documentos más antiguos son las ordenanzas de Cortés de los años de 1520, 1524 y 1525, mismas que formaron el código que entonces rigió a los ayuntamientos.

Las instrucciones u ordenanzas de 1524 no trataron especialmente de la organización municipal, sino que más bien imponen deberes a los vecinos españoles, tales como el tener que pasar revista cada cuatro meses ante los alcaldes y regidores, difundir la religión católica entre los indios, residir ocho años en el país bajo pena de perder sus propiedades, etc.

Las ordenanzas de 1525, que son instrucciones dejadas a Hernán de Saavedra, que era gobernador de la Villa de Trujillo y Navidad, si contienen reglas para la organización municipal. Disponían que en cada villa debía haber dos alcaldes, los que tenían jurisdicción civil y criminal, cuatro

regidores, un procurador y un escribano, nombrados por el mismo Cortés, su lugarteniente o la persona encargada por disposición del Rey. Los nombramientos debían hacerse el día primero de cada año. Debía haber también un fiel para cuidar de los abastecimientos, de los pesos y medidas, para que vigilara los precios de las mercancías, para que señalara los lugares en que se debía tirar la basura, etc. El concejo era el único encargado para dar tierras de labor, de ganado o solares para casas. Tales ordenanzas determinaban igualmente que los alcaldes o regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente.

Todas las villas de españoles de la Nueva España nombraban procuradores, con el objeto de que las representaran en los caso de interés general; tal cosa aparece en las actas de cabildo de la Ciudad de México de 3 de Junio de 1524 y de 22 de Febrero y 20 de Julio de 1526.

La vida municipal en la Nueva España decayó más tarde por diversas causas, pudiéndose anotar entre las principales las siguientes: la expedición de Cortés a Las Hibueras, que fracasó; el gobierno de los jueces de residencia y, finalmente, las disposiciones dictadas por Carlos V, que trataba de hacer desaparecer el régimen representativo, tal como lo hizo en España, siendo prueba de ello la expedición de su cédula de 25 de Junio de 1530, por medio de la cual ordenó: "... no es nuestra voluntad ni intención, que se puedan juntar ciudades ni villas...".

Sin embargo, los ayuntamientos durante la colonia no murieron del todo, ni fueron absorbidos totalmente por el poder soberano, pues las ciudades se siguieron gobernando por un ayuntamiento, elegido en muchas ocasiones por los vecinos de la localidad; un ejemplo claro de esto lo es el acta de la fundación de la Villa de León, en 20 de Enero de 1576, en la cual se encuentra que el ayuntamiento se eligió por los vecinos del lugar.

Así, es de destacarse que el municipio se dió a través de la conquista como una institución política en la que se creó primero el instrumento jurídico-político, que fué el ayuntamiento, y posteriormente, se tendió a establecer los lazos de vecindad necesarios. En efecto, 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, dió principio la etapa histórica llamada de La Colonia, en la que los municipios fueron parte importante de su organización, persistiendo de alguna manera los rasgos que se dieron en el calpúlli azteca y las características del municipio español.

3.- EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA COLONIA.

Durante la dominación española hubo pocas variaciones en el régimen municipal. Su reglamentación se encuentra consignada en la recopilación de Leyes de Indias.

Al consolidarse la conquista española en las tierras de Anáhuac, se complementaron tres distintos regímenes jurídicos municipales:

A) La organización primitiva, en lo que se opusiera a la religión, al derecho natural y Leyes de Indias.

B) Los ayuntamientos de indios

C) El régimen municipal castellano, con diversas modificaciones relacionadas con el medio.

España, desde un punto de vista legislativo, partió del principio que dice: " No hay justicia sin diferenciación " ; aplicó este principio dando a cada quién derechos y protección según su capacidad; otorgando una legislación de Indias que no hace otra cosa que proclamar la cruzada, la conversión de los naturales, el respeto a sus derechos y la protección del débil por el fuerte.

Tomando en cuenta que en España existía la institución denominada " Behetría ", que era aquella forma de gobierno por la cual algunos poblados se cobijaban bajo el manto protector de un señor, el cual les otorgaba consuelo y asistencia, ya fuera por medio de las armas o en el terreno jurídico y el que a cambio recibía tributos, ya fueran éstos en moneda, especie o trabajo y, en ocasiones, en milicia. Así, vemos que la behetría en la Nueva España se convierte en " La Encomienda ", que en igual forma, bajo la apariencia de un manto protector y procurador del bienestar espiritual, se apodera mediante la fuerza de las armas del territorio dominado por los naturales, y tan pronto como sometía a un pueblo indígena, el botín era repartido entre los integrantes de la hazaña conquistadora, en proporción a su categoría y a lo que cada quién hubiera aportado a la expedición, haciéndose otro tanto con las tierras y tributos. Estos repartos se encontraban

autorizados por las Leyes de Partida, mismas que se encontraban señaladas en las Leyes de Indias.

Es indudable que las mercedes y privilegios eximieron a los indios de una multitud de deberes, pero en cambio, impidieron que se desarrollara en ellos el sentimiento de la responsabilidad y el conocimiento de los derechos correspondientes a sus obligaciones.

En efecto, para el grupo conquistador, la labor evangelizadora, la abolición de ritos salvajes y aun para la encomienda, era de la mayor conveniencia el que los indígenas vivieran agrupados en comunidades, ya que con ello tenían un mayor control sobre los mismos y su explotación se podía llevar a cabo en una forma masiva y tendenciosa, ya que iba mediatizando el espíritu indígena por obra y gracia de los evangelizadores y su prédica por un reino fantasma, como así mismo, por obra de la fuerza bruta y encarnizada del látigo español.

Así, en ésta época todo poblado indígena, a semejanza, siguiendo las tradiciones del municipio español, y reunidos en un lugar común, cuentan con tierras que explotan igualmente en forma común y cuya utilidad será invertida en obras de beneficio colectivo; sin embargo, ésta transformación esencial que fué introducida por los conquistadores españoles en América, si bien es cierto que no de una manera inmediata, como históricamente se puede comprobar con el cabildo hispanoamericano de la Villa Rica de la Vera Cruz, pasada la etapa de la conquista vivió una vida lánguida y sumisa (principalmente en las villas y poblaciones que habían alcanzado el título de ciudades), ya que éstas, sometidas espiritualmente al corregidor o al virrey, aparecen durante la colonia como una institución espectacular y decorativa, ocupadas de todo lo vanal y superfluo principalmente. Estos cabildos fueron degenerando paulatinamente cuando sus puestos fueron vendibles, se sacaron a subasta y se adjudicaron al mejor postor. Así fué como el gobierno de las grandes ciudades, quedando en manos de las familias más acaudaladas, se volvió enteramente oligárquico y deslizado de los intereses de la ciudad o villa.

La única supervivencia democrática de los cabildos, aunque no plena, fué la institución de los cabildos abiertos, modalidad del régimen municipal español que subsistió en América, no obstante el sometimiento de los cabildos a la autoridad real.

Los cabildos abiertos se distinguían por la reunión que celebraban los vecinos del lugar a la

hora anunciada por el pregonero o al llamado de las campanas por el ayuntamiento o la iglesia, ya que a éste llamado todos los habitantes del lugar concurrían, hablaban y votaban.

En la época de la colonia los vecinos, en cabildo abierto, elegían a los regidores; así se dispuso por real cédula de 25 de junio de 1525, dictada por Carlos V. Los regidores elegían a los alcaldes, distinguiéndose el que hubiera sido elegido primero, con el nombre de "Alcalde de Primer Voto". Para elecciones, así como para las juntas ordinarias de cabildo, había que reunirse en la casa del ayuntamiento.

Las sesiones que celebraba el cabildo eran presididas por el gobernador y su lugarteniente y a falta de ellos, por el alcalde de primer voto, asistiéndole a esas sesiones los regidores y alcaldes mayores. A los oidores les estaba prohibido asistir a ellas.

Las ciudades y villas podían nombrar un procurador que defendiera sus derechos y viera por el interés general de ellas.

Como ha quedado anotado al hablar del municipio en España, los alcaldes ordinarios electos por el pueblo fué la institución española más antigua, anterior a la de los corregidores y alcaldes mayores, que fueron nombrados cuando aumentó el poder real y que se sobrepusieron a los alcaldes ordinarios. No obstante lo anterior, éstos entraron en funciones aún cuando existieran gobernadores, corregidores o alcaldes mayores.

La elección de alcaldes ordinarios se hacía en cabildo, al que concurrían los alcaldes salientes y los regidores, siendo requisitos para ser electos, que supieran escribir, leer y ser vecinos del lugar.

El municipio de la Nueva España tuvo funciones judiciales, administrativas y legislativas. Las primeras se daban no de una manera orgánica, sino en función de dar a la comunidad las garantías de su seguridad y bienestar. Así, las funciones de los alcaldes, en cuanto a lo judicial, se referían a la primera instancia, al negocio de españoles o, igualmente, en pleitos de indios con españoles.

Las funciones que le correspondían al ayuntamiento en la época de la colonia eran, entre otras, las siguientes:

A) El cuidado de las obras públicas, como las casas del cabildo, alhóndigas, puentes, caminos y otras.

B) El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, con atribuciones sobre pesas y medidas, la policía y el orden en mercados y abastos.

C) El cuidado del disfrute común de pastos y montes.

D) El corte y la plantación de árboles.

E) El remate de derechos por venta de carne y dan.

F) El repartimiento de tierras, aguas, abrevaderos, pastos y otros de singular jurisdicción.

En el aspecto legislativo, una de las funciones más importantes que tenían los ayuntamientos en la época de la colonia, era la de darse sus ordenanzas, y por medio de ellas, podían atender a las diferentes modalidades y necesidades de la localidad.

Las ordenanzas municipales de las ciudades o villas eran examinadas por las audiencias reales. Una vez aprobadas por éstas, los ayuntamientos debían ejecutarlas y velar por hacerlas cumplir por un período de dos años. Por regla general las ordenanzas se enviaban al virrey para su aprobación y confirmación, pero aún en lo administrativo la potestad judicial de ese tiempo era suprema y las audiencias decían la última palabra.

En la época a que nos estamos refiriendo, los municipios, para satisfacer las funciones de justicia, seguridad y demás servicios públicos de las localidades que le estaban encomendadas, poseían bienes, mismos que se dividían en dos clases: los llamados comunes y los propios.

Los bienes comunes eran los que disfrutaban en común los vecinos, y los ayuntamientos tenían la atribución de cuidar que tal disfrute fuera equitativo y con la debida conservación.

Los bienes propios eran los que no se disfrutaban en común, sino que se administraban o arrendaban directamente por el ayuntamiento, dedicando sus productos a los gastos públicos señalados, con el objeto de que los vecinos no tuvieran gravámen alguno, o que a lo más, sólo necesitaran contribuir con lo necesario para cubrir el déficit que resultara. Estos bienes eran rústicos y urbanos.

Al fundarse una ciudad, se dejaba una superficie de terreno para que los ayuntamientos construyeran casas para arrendamiento, y cuyo alquiler lo destinarían a sufragar una parte de sus gastos. De la misma manera se señalaban tierras y solares con el carácter de propios. El arrendamiento

se daba al mejor postor, y ésta especie de remate se hacía en presencia de alcaldes y regidores en audiencia, bajo la presencia también de un oidor.

Los ayuntamientos sólo podían girar contra el fondo de los propios para los gastos previamente autorizados. Cada año se debían rendir cuentas de ingresos y egresos del fondo de los propios: la audiencia respectiva aprobaba esas cuentas y las remitía al concejo de indias.

Los vocales de cada junta municipal eran los encargados de nombrar cada año, por su cuenta y riesgo, un mayordomo que recibiera todos los caudales de propios y arbitrios. Los caudales se ponían cada tres meses en una arca de tres llaves; una quedaba en manos del alcalde, otra en la del escribano del ayuntamiento y la tercera en poder del mayordomo.

Las partidas de gastos del municipio se dividían en cinco clases: la primera la constituían las dotaciones o ayuda de costas que hacía el municipio a las justicias, capitulares y dependientes del ayuntamiento, salarios de oficiales públicos, médicos, maestros de escuela, etc. La segunda, estaba constituida por los réditos de censos y cargas impuestas sobre fondos municipales. La tercera eran las cantidades necesarias que se destinaban para las festividades, votivas y limosnas. La cuarta se destinaba a los gastos precisos o extraordinarios que no tuvieran partida fija y cuando lo justificaba una emergencia, y finalmente, los destinados a la retribución de los contadores, tesoreros y oficiales de la provincia.

Lo que sobrara anualmente de los propios y arbitrios o de los bienes de comunidad, se invertía en la compra de fincas o en la imposición de rentas, para que con su producto se hicieran también parte de los gastos municipales, sin tener que recurrir a arbitrios gravosos para los vecinos; también se podían destinar los sobrantes al fomento de establecimientos útiles a la localidad.

Una junta del ayuntamiento era la encargada de la administración de un fondo destinado a la compra de trigo, maíz, cebada u otros granos, durante el año en que eran abundantes, para venderlos en el tiempo que pudiera obtenerse mayor beneficio para el fondo, o en el caso de necesidad pública, cuando fuere más conveniente socorrerla.

El cuidado de las alhóndigas, cuyo objeto era evitar el encarecimiento del grano por los acaparadores, también quedaba a cargo del cabildo.

La hacienda municipal también tenía ingresos por concepto de los arbitrios que imponía, los que consistían en derramas y contribuciones, o bien, en concesiones que el rey hacía a algunos municipios de lo que a él le tocaba por concepto de tributos o alguna otra renta. Se acudía a los arbitrios sólo con la autorización del rey.

Para la administración de la hacienda municipal existía una junta, misma que se componía del alcalde de primer voto como presidente, de dos regidores y del síndico del ayuntamiento; actuaba ésta junta con independencia del ayuntamiento.

En cuanto al régimen municipal en los pueblos de indios, éstos, cuando estaban sujetos a encomienda, quedaban bajo la jurisdicción de los corregidores y alcaldes mayores.

En los pueblos no sujetos a encomienda, elegían los indios sus representantes locales para que los gobernasen. Cuando el pueblo tenía menos de ochenta casas, se nombraba anualmente un alcalde y un regidor; si había más habitaciones, dos alcaldes y cuatro regidores; Estos cargos los debían desempeñar los indios, no eran vendibles, eran de elección anual, la que se hacía en presencia del párroco. A cargo de éstos alcaldes se dejaba la jurisdicción en el pueblo, la que estaba limitada a investigar los delitos, aprehender y llevar a los delincuentes a la cárcel del pueblo de españoles del distrito. Podían castigar con un día de cárcel.

Los pueblos indios ya existentes, conservaban sus costumbres y sus leyes substancialmente en cuanto no contrariaban a la religión católica. En éstos pueblos mandaba un cacique y su jurisdicción era mayor que la de los alcaldes indios. Podía imponer toda clase de penas, excepción hecha de la muerte y mutilación.

No obstante lo anterior, el funcionamiento de los cabildos indígenas fué objeto de una doble dependencia, ya que estuvieron sometidos a las autoridades españolas residentes de la Nueva España, como a la autoridad central proveniente de la metrópoli.

Toda la materia referente al régimen municipal de la colonia, se encuentra recopilada en la llamada Novísima Recopilación de Leyes de España, publicada el 15 de Julio de 1805. Se componía de doce libros; en el séptimo de ellos se trataba lo relativo al gobierno político y económico de los pueblos, de sus ayuntamientos, de sus ordenanzas, sus privilegios, sus oficios vendibles y renunciables, de

los alcaldes, oficiales municipales, policía, obras públicas de los ayuntamientos, etc.

Así, como ha quedado anotado, la organización municipal en la colonia se hallaba reglamentada para llenar las necesidades de la época: su organización era similar a la de España en ese tiempo, teniendo, por tanto, todas las ventajas y desventajas que se han señalado a la organización municipal de la península, tales como la poca libertad que en la práctica tenían los ayuntamientos para gobernarse. Su organización era la de un municipio centralizado; para casi todos sus actos necesitaba la aprobación o ratificación del gobierno central de la corona. Así, en la Nueva España se necesitaba de esa aprobación para que tales actos pudieran ser válidos, aprobación ésta que daba el virrey o la audiencia real.

Igualmente, como ya se señaló al tratar sobre el municipio en España, fué perjudicial a la vida local, que los empleos municipales fueran vendibles, ya que sólo ocupaban esos cargos las personas que podían comprarlos y generalmente esas personas eran las menos gratas y aptas para ocupar esos oficios.

A finales del siglo XVIII, la política de España en sus colonias cambió de rumbo, dando paso a un nuevo tipo de centralismo, basado en el modelo francés. Este modelo confería al Estado el carácter de poder único frente a instituciones como la iglesia, las distintas entidades gubernamentales y los diversos funcionarios públicos.

Al morir Carlos II, último monarca de la casa de los Habsburgo, fué designado como rey de España Carlos III (1759-1788), representante de los Borbones, quien emprendió una serie de reformas en España y en sus colonias. Este rey estableció una nueva división político-administrativa del territorio mexicano, designada con el nombre de Sistema de Intendencias. Estas entidades estaban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona Española que se llamaban intendentes, los cuáles limitaron en gran medida las decisiones de los ayuntamientos novohispanos, principalmente en lo que se refiere a finanzas.

En el siglo XVIII, la dependencia de los municipios en relación a la autoridad central se agravó, pues el Rey de España dispuso, en 1767, el establecimiento en la Ciudad de México de una contaduría general que llevara el control de todas las municipalidades. En lo sucesivo, la intervención

de intendentes en la Nueva España deterioró aún más la autonomía hacendaria de los municipios, pues dichos intendentes tuvieron como funciones el control de las cuentas municipales y la información cotidiana del estado de las mismas a la junta de la Real Hacienda Española. Finalmente el virrey, por acuerdo del monarca español, nombró regidores para que discutieran con los empleados locales los negocios del municipio.

Así mismo, el intendente organizaba las actividades agrícolas, comerciales y mineras, la creación de caminos, etc. En suma, todos los asuntos que fueran objeto de administración municipal eran atendidos por los intendentes y, por consiguiente, el poder de decisión recayó fundamentalmente en el virrey y en los intendentes, representantes directos del Estado Español.

Durante casi todo el período colonial, el municipio estuvo subordinado al Estado Español, sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, el municipio tomó parte activa en el proceso político suscitado en aquél entonces. El grupo de criollos fué comprando una diversidad de puestos municipales y comenzó a promulgarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza detentada por los peninsulares. También pugná por la igualdad de derechos en la obtención de puestos públicos.

El ayuntamiento de la Ciudad de México fué el portavoz del descontento criollo en los tiempos que antecedieron a la independencia de México. Paralelamente, diversos ayuntamientos ubicados en regiones agrícolas, mineras y comerciales importantes de la Nueva España, expresaron su inconformidad frente a la crisis económica y política existente en esos momentos.

Así, la institución municipal, haciéndose intérprete de los anhelos generales de la Nueva España, se convirtió en núcleo del descontento popular y devino en cuna del nacimiento del nacionalismo mexicano y del movimiento de independencia.

4.- EL MUNICIPIO EN MEXICO DESDE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1812 HASTA LA CONSTITUCION DE 1857.

Hacia el año de 1810 ocurre una crisis agrícola que eleva el precio de los alimentos y acelera el movimiento de independencia. Mientras tanto, España vive también un proceso político

renovador que cristaliza en la Constitución de Cádiz en 1812, que será la fuente de inspiración de la legislación municipal del siglo XIX en hispanoamérica.

A) LA CONSTITUCION DE CADIZ.

Una vez iniciado el movimiento independiente en 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana. En particular, la constitución de Cádiz, publicada el 30 de Septiembre de 1812, y cuya realización fue promovida por el sector liberal español, constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del municipio mexicano.

Contempla esta constitución que la organización política local estará formada por dos niveles de gobierno: la Diputación Provincial y sus ayuntamientos municipales. Señala que todo el pueblo con mil habitantes o más, tendrá ayuntamiento de elección popular, que durará un año sin reelección inmediata, que tendrá un número de regidores proporcional a su población y que estará bajo la vigilancia de la diputación provincial. Sin embargo, sienta el precedente de colocar a una autoridad intermedia entre el gobierno provincial y el ayuntamiento, lo que mina la libertad municipal; esta autoridad intermedia es el Jefe Político, de funestas consecuencias en el Porfiriato.

Esta Constitución regula el municipio en su Título Sexto, Capítulo Primero, en los artículos del 309 al 323 y representa un esfuerzo importante para hacer resurgir todo el esplendor que el municipio tuvo.

B) EL MUNICIPIO EN LA GUERRA DE INDEPENDENCIA.

En el movimiento de independencia, Hidalgo defiende la igualdad de derechos humanos y políticos para todos los mexicanos, y Morelos reivindica la tesis de que la soberanía radica en el pueblo, es decir, en la comunidad organizada. En efecto, dice Morelos, el gobierno dimana del pueblo y se sostiene por el pueblo para combatir al Imperio Español que lo sojuzgaba.

El principio de la Soberanía popular funda la idea de que la comunidad y el poder encuentran su plena conjugación en el municipio.

Así, siguiendo un orden cronológico en el estudio del municipio, encontramos que en el año de

1812 el Licenciado Ignacio López Rayón da a conocer los elementos constitucionales formados por 38 puntos. En el punto 23 existen disposiciones referentes a los ayuntamientos, al señalar que sus representantes serán nombrados cada tres años y éstos debían componerse de las personas más honradas y de proporción, no sólo en las capitales, sino igualmente en los pueblos de distrito. Sin embargo, en los 23 puntos de 14 de Septiembre de 1813 dados por Morelos, no se encuentra ya nada del artículo citado.

En la constitución de Apatzingán del 22 de Octubre de 1814 no se establece nada relativo al gobierno interior de los pueblos.

Así, vemos que durante la guerra de independencia no fué dada ninguna disposición de importancia para el gobierno municipal ni se atendió para nada a éste problema de vital importancia para esa época en la que se estaba transformando la vida política de México, de tal forma que la evolución de la institución municipal se vió seriamente afectada, pues su desarrollo dependió del curso que iban tomando los acontecimientos y, más aún, ante la gravedad de los problemas políticos y económicos por los que atravezaba el país, el municipio apareció siempre en segundo plano.

C) EL MUNICIPIO DE COMIENZOS DEL MEXICO INDEPENDIENTE HASTA LA CONSTITUCION DE 1857.

Después de la consumación de la independencia, el 27 de Septiembre de 1821, la organización municipal permaneció intacta.

En 1824 México adopta la forma de República Federal. Por primera vez, desde la conquista, los mexicanos deciden por sí mismos las bases de su organización política y territorial y proclaman la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que determina para la Nación la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal. Definen para los Estados Federados su organización interna, pero en relación al municipio nada se dijo.

En efecto, la Constitución de 1824 no hace referencia alguna sobre la forma de gobierno de la institución municipal, debiéndose quizá a que la situación política obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar a los Estados, dejando de lado la legislación de los municipios, de tal suerte que en lo relativo a las cuestiones municipales los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la

época de la colonia, que por no oponerse a la nueva constitución, no fueron derogadas.

D) LA CONSTITUCION DE 1836 Y LAS BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE 1843.

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, que habrían de establecer las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista, que era representante de los intereses de una minoría. Mediante éstas leyes se dividió al territorio de la República en Departamentos, los cuáles fueron divididos en distritos y éstos a su vez en partidos.

La Constitución Centralista fué la primera que reglamentó la vida municipal. La Sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 dispuso que las autoridades del municipio debían ser de elección popular y que los ayuntamientos tenían derecho a percibir contribuciones y a invertir sus rentas e impuestos en obras y servicios públicos. Sin embargo, ésta libertad municipal era muy relativa pues los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

En el año de 1843, una Junta Nacional Legislativa nombrada por el propio Santa Anna, expidió una nueva Constitución Centralista denominada "Bases de Organización Política de la República Mexicana", que estableció respecto de la organización municipal, que el territorio de la República Mexicana se dividiría en Departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades.

El 17 de Noviembre de 1845 la asamblea departamental de la República, con fundamento en el artículo 134 de las Bases Orgánicas, dispuso que las ciudades, poblaciones, villas o comarcas que tuviesen por lo menos cuatro mil habitantes, tenían derecho a elegir ayuntamientos. Los padrones se integraban con los datos censales de las parroquias, la elección era indirecta y la importancia de las comarcas determinaba el número de los cuerpos municipales y síndicos: éstos últimos ostentaban la representación jurídica del ayuntamiento. La asamblea municipal era de carácter legislativo y consultivo y la función ejecutiva era desempeñada por el alcalde.

Como puede verse, ésta estructura tiene gran similitud con la de la actualidad, radicando su diferencia más importante en el hecho de que el alcalde tenía obligación de reconocer la supremacía del Subprefecto, quién podía deponerlo, inclusive con la totalidad del ayuntamiento cuando fuera

conveniente, ello en razón de mandato expreso del Gobernador, oyendo la opinión de la junta departamental o siguiendo las normas que señalara el gobierno central.

Posteriormente, con el restablecimiento del Federalismo, por decreto de 22 de Agosto de 1846 expedido por el General Mariano Salas, jefe del Ejército Libertador Republicano, se reinstaura a su vez, con carácter transitorio, la vigencia de la Constitución de 1824.

Así, como es de verse, por lo que respecta al régimen municipal, no hay ningún avance en éste período, ya que el centralismo puso en evidencia la inutilidad hasta de las elecciones mismas, ello en cuanto que las autoridades departamentales se reservaban el derecho de anular la elección popular por la deposición de los ayuntamientos. Lo que importaba era el funcionamiento uniforme de la administración en relación con las políticas delineadas por el gobierno central.

Concluyendo, se puede decir que en el lapso del centralismo, el municipio se vio limitado en sus acciones, principalmente por la marcada tendencia del gobierno a revocar, a través de la deposición, los acuerdos de los ayuntamientos.

E) EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución de 1857, que precisó la organización del país en forma de República Representativa, Democrática y Federal, no reglamentó a los municipios, sino que más bien les restó facultades. En efecto, el artículo 27 primitivo de esa constitución niega la personalidad jurídica a los ayuntamientos al establecer en su párrafo II que ninguna corporación civil ni eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. Este artículo fué reformado y adicionado por la Ley de 14 de Mayo de 1901. Con ésta reforma se reconoce personalidad jurídica a los ayuntamientos, al establecer en el párrafo III del artículo 27 de la citada Constitución, que las corporaciones e instituciones civiles podrán adquirir y administrar, además de los destinados directa e inmediatamente a sus fines, los inmuebles y capitales impuestos sobre

ellos y que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas.

Sin embargo en el título Quinto de la Constitución de mérito, que trata de los Estados, no se encuentra nada relativo a la organización municipal.

Efectivamente, una vez expedida ésta constitución, se siguió reservando a los Estados la facultad de organizarse internamente, para cuyo efecto cada Estado expidió su constitución y estableció un tratamiento similar en lo relativo al régimen municipal.

Posteriormente, bajo la dictadura del General Porfirio Díaz, se borró toda señal de autonomía municipal. Se agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que se llamaron partido, distrito, prefectura o cantón. Las prefecturas eran las agencias del gobierno central del Estado y sólo obedecían las órdenes del gobernador; su actuación era incompatible con cualquier asomo de libertad municipal, de tal forma que el odio que despertaron los prefectos fué uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre, y desde luego, la supresión o desaparición de las prefecturas.

Así, la idea del " Municipio Libre " la encontramos por vez primera en las reformas al artículo 109 de la Constitución de 1857, por decreto de 26 de Diciembre de 1914, que fué acogida como uno de los fundamentales postulados de la revolución de 1910, al lado del principio de " no reelección " y de los anhelos de tierra y trabajo.

En efecto, éste decreto constituyó un antecedente preciso del artículo 115 constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes políticos.

El decreto, expedido en Veracruz por Don Venustiano Carranza, dice textualmente:

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

" Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de

elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado".

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

5.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Habiendo sido derrocado el General Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional, de tal forma, las fuerzas revolucionarias triunfantes se dispusieron a reformar el orden jurídico existente, desembocando su movimiento en la instalación del congreso constituyente en la Ciudad de Querétaro, que dió lugar a la creación de la Constitución Política de 1917, vigente aún a pesar de sus múltiples y variadas reformas.

El congreso de Querétaro se dedicó, entre otras importantes innovaciones, a tratar el problema municipal. Los constituyentes de 1917, concientes en todo momento de la importancia de los municipios como peldaño inicial de la democracia, le dieron en el artículo 115 categoría constitucional.

La importancia revestida por el problema municipal se debió al conocimiento real y palpable que tuvieron los revolucionarios de la situación vivida por el país durante la permanencia en el poder del General Porfirio Díaz. El pueblo mismo impulsó la evolución y florecimiento de las instituciones democráticas, entre ellas el municipio. Ciertamente el pueblo, conciente de la necesidad de democratizar las instituciones del país, además de crear otras con sentido democrático, sabía que un gran paso era el fortalecimiento municipal, ya que de otra manera no se explicaría su inclusión a nivel constitucional.

Para los constituyentes, la expresión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental: la del derecho del ciudadano a elegir a sus propias autoridades en el municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes exclusivamente a la esfera local.

Así, los constituyentes de Querétaro no dudaron en llevar el principio de Libertad Municipal a la Constitución de 1917.

El proyecto de Don Venustiano Carranza, que era el mismo que años atrás había promulgado como reforma al artículo 109 de la constitución de 1857,

fué admitido en lo general sin objeciones, aún cuando los constituyentes pronto se dieron cuenta de que el mismo carecía de un elemento indispensable: la autonomía financiera. Este punto fué motivo de amplias polémicas, surgiendo en las sesiones de los constituyentes más que una discrepancia, desde mi personal punto de vista, una duda: ¿ si la libertad económica es el fundamento de la libertad política del municipio, como definir con precisión los alcances de la libertad económica ? .

En realidad lo que se debatió fué la relación jerárquica entre Estado y Municipio, entre gobierno Estatal y gobierno Municipal.

Finalmente, sin llegar a resolver la duda, los constituyentes establecieron las bases del municipio libre en el artículo 115 de la Constitución bajo el siguiente texto:

T I T U L O O U I N T O

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

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

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.

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

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados ...

La parte inicial del artículo y la fracción I fueron aprobados de inmediato. La fracción II fué motivo, como ya se dijo, de amplios debates. Finalmente el artículo fué aprobado con 88 votos a favor y 62 en contra, lo que demuestra la inconformidad de varios diputados en cuanto a que se le asignó al municipio una libertad política, económica y administrativa incompleta.

Efectivamente, a pesar del contenido del artículo 115, que preveía la suficiencia de recursos para las tareas del gobierno y la administración municipales, la realidad era que los recursos se iban centralizando fundamentalmente en el nivel federal, pero también en el estatal, de tal suerte que el propósito de los revolucionarios mexicanos de fortalecer al municipio no lograba tomar la forma deseada.

CAPITULO IV

EL MUNIPIO A PARTIR

DEL NUEVO

REGIMEN CONSTITUCIONAL

C A P I T U L O I V

EL MUNICIPIO A PARTIR DEL NUEVO REGIMEN CONSTITUCIONAL.-

1.- REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DESDE 1917 HASTA 1982.

PRIMERA REFORMA.- (DIARIO OFICIAL DEL 20 DE AGOSTO DE 1928).

El artículo 115 constitucional, aprobado en la asamblea de Querétaro, sufrió su primera modificación el 20 de agosto de 1928. En efecto, el General Alvaro obregón envió el miércoles 16 de mayo de ese año una iniciativa de reforma que tenía por objeto 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 de estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de éste número y no llegue a 800,000 habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a ésta última cifra.

En concreto, ésta primera reforma se contraía a reducir el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados.

SEGUNDA REFORMA.- (DIARIO OFICIAL DEL 29 DE ABRIL DE 1933).

El Partido Nacional Revolucionario presentó el 16 de Noviembre de 1932 una iniciativa de modificación constitucional al artículo 115. Esta reforma fué aprobada por unanimidad, siéndo publicada en el Diario Oficial del 29 de Abril de 1933, y tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

En el primero de los casos, la no reelección es absoluta por virtud de que quien ha ocupado el cargo de gobernador 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 si para los subsecuentes.

TERCERA REFORMA.- (DIARIO OFICIAL DEL 8 DE ENERO DE 1943).

Con el objeto de ampliar el período de gobierno en los estados, de cuatro a seis años, el Presidente de la República promovió una reforma a la constitución, misma que fué aprobada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Enero de 1943. El párrafo tercero de la fracción III del artículo de mérito quedó en la siguiente forma:

... Los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años.

CUARTA REFORMA.- (DIARIO OFICIAL DEL 12 DE FEBRERO DE 1947).

La cuarta iniciativa de reforma al artículo en cuestión fué presentada al congreso de la unión por el entonces Presidente de la República, Lic. Miguel Alemán Valdés, el 6 de Diciembre de 1946, misma que, una vez aprobada, fué de importancia básica en la historia del país, ello por virtud de que 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, indicaba textualmente que: " En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas ".

Así, por primera ocasión en el texto constitucional, se otorgaba éste derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

QUINTA REFORMA.- (DIARIO OFICIAL DEL 17 DE OCTUBRE DE 1953).

Esta reforma al artículo 115 constitucional está íntimamente ligada a la anterior, ya que por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, ello para hacer congruente el texto de dicho artículo con otras reformas de esa misma fecha al artículo 34 de la constitución, otorgando plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

SEXTA REFORMA.- (DIARIO OFICIAL DEL 6 DE FEBRERO DE 1976).

Esta reforma adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo indicado en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución sobre la regulación de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, estableciéndose al efecto:

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

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

SEPTIMA REFORMA.- (DIARIO OFICIAL DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977).

Esta reforma tuvo por objeto adicionar al artículo 115, a efecto de introducir el sistema de diputados por 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.

2.- REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL POR DECRETO DE 2 DE FEBRERO DE 1983.

La reforma al artículo 115 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, cambió sustancialmente su contenido, dividiéndolo en 10 fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.

Efectivamente, la iniciativa del entonces Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, de fecha 6 de Diciembre de 1982, para reformar el artículo 115 constitucional, persigue fundamentalmente, entre otras cosas, superar las dos

grandes omisiones que nuestra constitución de 1917 dejó respecto al municipio: La autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado con las del Municipio.

Los principales aspectos de la reforma son:

A) Se uniforman en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley.

B) Se dispone que si alguno de los miembros del ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente o se procederá de acuerdo a lo que disponga la ley local.

C) Se ratifican las facultades reglamentarias otorgadas a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y demás normas administrativas de observancia general. En ésta disposición se fortalece al municipio en su aspecto de descentralización política, ya que se amplía notablemente su competencia reglamentaria. Debe aclararse sin embargo, que se trata de reglamentos autónomos, pero se cuida que sean expedidos dentro del marco de las bases generales que señale la ley local.

D) Se indican los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, ya sea con el auxilio de los estados o de otros municipios cuando sea necesario y así lo determinen las leyes. Esta competencia puede ser ampliada por las legislaturas locales de acuerdo con las condiciones socio-económicas de los municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera.

E) El principio de colaboración entre órganos públicos que estructura nuestra constitución se refiere a que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y conforme a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar.

F) Se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios, con la finalidad de fortalecerlas.

G) Se indica que las leyes de ingresos y las cuentas públicas de los ayuntamientos serán aprobadas y revisadas respectivamente por las legislaturas locales, y a su vez, se dispone que los presupuestos de egresos se aprueben por los

ayuntamientos de acuerdo con los ingresos disponibles.

H) Se especifica claramente la competencia del municipio respecto al desarrollo urbano. Para cumplir con tales facultades podrán expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos de las leyes federales y estatales y de conformidad con los fines indicados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, tal y como ya se señalaba antes de la reforma.

I) Todos los ayuntamientos (ya no tan solo para aquéllos con población de 300,000 habitantes o más) se integrarán conforme al principio de representación proporcional y de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas.

J) Los congresos locales legislarán respecto a las relaciones de trabajo entre los estados, los municipios y sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la constitución y sus disposiciones reglamentarias.

K) La fracción X se refiere a los convenios que pueden suscribir la federación y los estados para que éstos últimos puedan asumir el ejercicio de las funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponden a la primera, es decir, a la federación. Se pone como requisito para el ejercicio de lo anterior que el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Así, es de hacerse notar que la intención que persigue dicha fracción, como lo puntualizó el entonces secretario de gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, en su comparecencia ante la LII Legislatura, es la de "acercar la toma de decisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar y se busca que la responsabilidad de su ejercicio esté localizada, cada vez más, en el lugar de su ejecución, ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no se puede seguir manejando a través de un proceso centralizado de decisiones ". (1)

3.- REFORMA AL ARTICULO 115 PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 17 DE MARZO DE 1987.

Esta novena reforma al artículo 115 constitucional logra conjuntar de una manera clara.

(1) BARTLETT DIAZ, MANUEL. Comparecencia del Secretario de Gobernación, LII Legislatura, 193.

todo lo referente al municipio, remitiendo lo relativo a los estados al artículo 116 de la propia constitución. Por lo anterior, el texto final del artículo quedó comprendido en ocho fracciones y, debido a que se suprimieron las fracciones IX y X del artículo en estudio, 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 ésta Constitución y sus disposiciones reglamentarias ".

CAPITULO V

MARCO JURIDICO

DEL

MUNICIPIO MEXICANO

C A P I T U L O V

MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO (BASE LEGAL).

El conjunto de normas que regulan la actividad pública y la administración municipal, está integrado en una estructura legislativa piramidal que tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta estructura legislativa se puede expresar gráficamente de la siguiente manera:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONSTITUCION LEYES FEDERALES
POLITICA DEL ESTADO

LEYES ESTATALES

REGLAMENTOS, OFICIOS, CIRCULARES Y OTRAS
DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE
OBSERVANCIA GENERAL

BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO MUNICIPAL
(REGLAMENTOS MUNICIPALES)

El esquema anterior significa que toda disposición jurídica expedida por el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales que incida en la vida municipal, debe tener una base constitucional, tanto de la General de la República, como de la de cada Estado. De la misma forma, toda disposición administrativa o reglamentaria que apruebe y expida el ayuntamiento, debe tener una base jurídica establecida en alguna de las leyes mencionadas.

LEGISLACION DE NIVEL FEDERAL. -

1.- DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los articulos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que forman parte del fundamento juridico que regula la vida municipal son los siguientes:

Los articulos del 1 al 29, que contienen garantías de las cuáles gozará todo individuo dentro de los Estados Unidos Mexicanos.

Los articulos del 30 al 38, que se refieren a la nacionalidad y ciudadanía de los mexicanos, así como a los extranjeros.

Los articulos 103 y 107, relativos al juicio de amparo.

Los articulos del 108 al 114, que se refieren a las responsabilidades de los servidores públicos.

El articulo 123, que se refiere al trabajo y a la previsión social.

El articulo 133, que señala que la constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión.

Los articulos constitucionales que en forma expresa otorgan facultades al municipio son:

Articulo 3, relativo a la impartición de la educación en la República.

Articulo 21, relativo a los términos mediante los cuáles la autoridad administrativa puede aplicar sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos de policia.

Articulo 36, relativo a las obligaciones del ciudadano de la República.

Articulo 117, fracción VIII, párrafo primero, relativo a la regulación de la forma en que el municipio puede contraer obligaciones o empréstitos.

Articulo 128, relativo a la obligación de que todo funcionario publico rendirá la protesta de guardar y hacer cumplir la constitución y sus leyes secundarias; dicha protesta debera rendirla antes de tomar posesión de su encargo.

Artículo 130, relativo a que el municipio debe actuar como auxiliar de la federación en materia de cultos religiosos.

Las disposiciones constitucionales anteriores, como se mencionó, forman parte del fundamento jurídico básico que regula la vida municipal, por tanto, debe considerarse que cada una de estas normas tienen que estar consignadas a nivel reglamentario en las leyes federales y en las constituciones y leyes de cada estado.

Sin embargo, conviene destacar que el artículo 115 constitucional reformado y adicionado, es el precepto que integra de manera fundamental la base jurídica de la vida del municipio libre en México; establece las normas y principios básicos mínimos que las entidades federativas deben adoptar con carácter obligatorio para organizarse en su régimen interior, y al igual, que la base de su división territorial, así como de su organización política y administrativa lo será el municipio libre.

Lo anterior significa, en concreto, que el municipio es la base de la organización de los estados, y por lo tanto, de la República, cuya integración se debe al Pacto Federal suscrito por las entidades federativas.

2.- DE LAS LEYES FEDERALES.

Al hablar de la estructura legislativa piramidal que establece las normas que regulan la vida en los municipios, se mencionó que éstas también podrán tener origen en las leyes secundarias que emanen de la Constitución General de la República y que sean aprobadas por el Congreso de la Unión, por ser materia de su exclusiva competencia, de acuerdo con el pacto federal.

El Pacto Federal encuentra su fundamento en el artículo 124 constitucional, que señala que lo que no esté reservado a la Federación, corresponde a los Estados. Conforme a este antecedente y por citar solo algunas de las leyes federales que tienen injerencia con el municipio, podemos señalar la Ley General de Educación, Ley General de Salud, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Coordinación Fiscal, Ley general de Población, etc.

Atento a lo anterior, es importante subrayar que las leyes federales establecen normas y procedimientos que deben ser observados, respetados y cumplidos en todo el territorio nacional por todos y cada uno de los habitantes de la República, tanto

gobernados como gobernantes, y al igual, que respecto a la materia que respectivamente regulan, determinan ámbitos de competencia y facultades a las autoridades de los tres niveles de gobierno; al respecto el artículo 133 constitucional establece claramente que " ésta constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del senado, serán la ley suprema de la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados ".

LEGISLACION DE NIVEL ESTATAL.-

1.- DE LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS.

La Constitución General de la República consigna en su artículo 40: " Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta ley fundamental ". El artículo 115 por su parte prevé: "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 ".

En relación a lo anterior, conviene destacar que a partir de éstos principios fundamentales cada estado define su régimen interior mediante la implantación, dentro de su territorio, de su propia constitución política, en la cual, de acuerdo a sus características y condiciones, se consignan, entre otras, las normas y disposiciones fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida de la ciudadanía y de los gobiernos municipales de la entidad.

Lo anterior significa entonces que cada estado, teniendo como marco de referencia las normas establecidas en la Constitución General de la República y en su Constitución particular, imprime modalidades para su ejercicio y aplicación, amplía sus conceptualizaciones y alcances, y adiciona conceptos que resultan necesarios para el gobierno y desarrollo integral de la entidad.

Bajo ésta perspectiva, las constituciones de los estados deben contener con mayor riqueza, pero en forma particularizada las mismas normas ya descritas en el apartado anterior, y en caso de no estar contenidas en ellas, se tomarán como vigentes las de la Constitución General.

2.- DE LAS LEYES ESTATALES.

Al igual que la Constitución General, las constituciones particulares de los estados tienen leyes secundarias que reglamentan su articulado y tienen vigencia exclusiva dentro del territorio de la entidad respectiva, de entre las cuales, y por citar solo algunas de las que forman parte del marco jurídico del municipio, se mencionan las siguientes: Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, Ley de Ingresos del Estado, Ley Estatal de Planeación, Ley Estatal de Salud, Ley Orgánica Municipal, etc.

3.- LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.

Las Leyes Orgánicas Municipales, también llamadas en algunos estados Códigos Municipales, están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento, entre otras, de los municipios, y se refieren principalmente a:

A) El funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos,

B) Las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores,

C) La integración de comisiones y ramos de la administración municipal cuya vigencia estará a cargo de los integrantes del ayuntamiento,

D) La suplencia o inhabilitación de sus miembros,

E) Las divisiones del territorio municipal y sus poblados (delegaciones, agencias, etc.),

F) Los órganos auxiliares o de colaboración del municipio,

G) Las principales dependencias de la administración municipal (Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, etc.),

H) Los servicios públicos municipales (panteones, rastros, mercados, etc.).

I) Las condiciones para contratar o realizar empréstitos.

J) Adquirir o enajenar bienes.

También establecen las leyes orgánicas municipales lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medidas de seguridad, recursos administrativos y las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el Estado y la Federación.

En resumen, la importante función de las leyes orgánicas municipales es la de establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos del municipio.

4.- REGLAMENTOS MUNICIPALES.

La Constitución General de la República establece en la fracción II, párrafo segundo del artículo 115 que : " Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones ".

Del párrafo constitucional que se transcribe a la letra, se deriva claramente que se otorga al ayuntamiento una facultad que, a la vez de irrenunciable, es de máxima importancia para la vida municipal, porque a través del ejercicio de ésta atribución, el gobierno municipal puede, con base en la ley, implantar los instrumentos jurídico-administrativos que establecerán, con toda claridad, el cómo, el dónde, el quién y el con que ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones contenidas en la Constitución General de la República, las leyes secundarias, la constitución particular del estado y las leyes que de ellas se derivan.

Debe destacarse también, que las disposiciones reglamentarias de observancia general que implanten los ayuntamientos, en ejercicio de ésta atribución, constituirán una parte muy importante para, dentro del marco jurídico que regula la vida municipal, responder de manera específica a las características y condiciones particulares de cada municipio.

Del texto constitucional antes anotado, se puede observar también que, entre los instrumentos jurídico-administrativos que enuncia como facultativos del ayuntamiento, se determina que éste podrá expedir los reglamentos, los bandos de policía y buen gobierno y las circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Esto quiere decir que se dota al ayuntamiento de cuatro diferentes instrumentos para regular su función y la de los particulares dentro del municipio.

En cuanto al proceso de la reglamentación municipal, técnicamente la elaboración, aprobación y expedición de las disposiciones reglamentarias municipales no constituyen un proceso legislativo, ya que no se efectúa en el seno del poder legislativo del Estado y tampoco se observa para ello la secuencia de las etapas típicas del proceso legislativo.

El artículo 115 Constitucional establece, como requisito para la formulación, aprobación y expedición de las disposiciones reglamentarias municipales, que la legislatura local expida las bases normativas para regular la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, asegurando de esta forma la vigencia de tal facultad y la organización del todo nacional en su sentido federalista, es decir, así como la Constitución Federal es un pacto de unión entre los estados, el orden jurídico de cada estado asegurará la unidad de sus municipios.

Por otra parte, en relación al reglamento, es importante anotar que, en sentido estricto, es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley, es decir, presupone la existencia de una ley, a la que detalla y delimita.

En el caso de los reglamentos de los ayuntamientos, que es lo que nos ocupa, éstos no dormenorizan una ley, sino que son reglamentos autónomos que norman, por sí mismos, determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal. De esta manera se salvaguarda la facultad jurídica del municipio para reglamentar con base en criterios generales que aseguren los objetivos económicos, políticos y sociales que demanda su comunidad.

En resumen, podemos señalar en forma genérica que el orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamientos:

A) El nivel Constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales de la República como del Estado.

B) El nivel orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

C) El nivel reglamentario, que emana de los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rige la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

CAPITULO VI

EL MUNICIPIO LIBRE

C A P I T U L O V I

EL MUNICIPIO LIBRE.-

1.- LA LIBERTAD DEL MUNICIPIO EN NUESTRO SISTEMA LEGAL.

El artículo 115 Constitucional establece la libertad municipal, reivindicada por el constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En éste sentido el constituyente estableció 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, sin seguir una secuencia seriada de las fracciones de éste precepto, se comenta por apartados globales que tienden a destacar la intención del constituyente originario y del constituyente permanente: reconocer y garantizar la libertad municipal.

La Libertad Municipal, como facultad jurídica de autoregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, se puede válidamente, para los fines del presente trabajo, analizar en tres grandes apartados:

- A) La Libertad Política
- B) La Libertad Económica y
- C) La Libertad Administrativa

A) LA LIBERTAD POLITICA.

El anhelo 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, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. En la fracción primera del precepto en cita se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal.

Destaca también ésta 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 no reelección relativa de las autoridades municipales. De acuerdo a ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán ocuparlos en el período inmediato siguiente.

Como novedad de gran importancia para garantizar la libertad 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 ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y 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 opinión 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 libertad municipal.

Sin embargo, dentro de lo referente a la libertad política del municipio, se debe destacar la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones municipales, y así mismo, como lo dice la parte final del último párrafo de la fracción VIII de nuestro artículo en estudio, si bien es cierto que la hipótesis legal determina que todos los municipios del país tengan en sus ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda, en la actualidad no todos los municipios cuentan con esta representación, ya sea porque en muchos no existe contienda política de varios partidos, o porque en otros la votación es tan exigua que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

Ahora, si bien es cierto que la libertad política del municipio puede entenderse, por un lado, como la facultad que tiene la comunidad del mismo para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales, también es cierto

que ésta libertad es limitada, ya que la acción electoral no está bajo el control de la comunidad, sino que es calificada por órganos externos.

Por otro lado, entendiéndose también la libertad política del municipio como la posibilidad de ejercicio del poder político local, de acuerdo a las circunstancias específicas del lugar y el momento, ya que las autoridades municipales, desde el punto de vista constitucional, no son agentes subordinados a otro poder público, en el ejercicio de dicho poder tal libertad puede ser limitada por la legislatura local, ello por virtud de la atribución que ésta tiene para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros con acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, así como por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.

B) LA LIBERTAD ECONOMICA.

Este aspecto fué, 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 con ello la penuria económica de la mayor parte de los municipios.

Por lo anterior, y ante el clamor de los propios municipios, se modificó la fracción segunda del artículo en cuestión, quedando como fracción cuarta, que establece en síntesis lo siguiente:

1) Que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda, misma que se formará:

a) Con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

b) 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.

c) Con las participaciones federales que correspondan al municipio y

d) Con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

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 éste precepto, al

establecer en su favor una serie de renglones mínimos de contribución para los municipios.

Así mismo, establece la constitución que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que se haga cargo éste de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones antes anotadas. Al efecto es de hacerse notar que la facultad de celebrar éstos convenios la atribuye la constitución general a los municipios, y que tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cuál el estado administrará alguna de tales contribuciones, por ser evidente que muchos municipios no cuentan con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto tales contribuciones, lo que en consecuencia lo hacía necesario. Lo importante es, desde luego, que en un futuro los municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es el dictado constitucional.

Así, atento a lo anterior, cabe hacer notar que en éste renglón la libertad económica de los municipios presenta una limitación que, aunque posiblemente se justifica, no deja de existir, y que es, precisamente, motivada por el grado de desarrollo administrativo del municipio mismo.

Por otra parte resulta importante 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 municipales, 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. Es innegable que de ésta forma se evita que organismos, privados u 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.

Finalmente, la fracción cuarta del artículo 115 constitucional 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, estableciéndose igualmente como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición constitucional de que los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, evitándose con ello que las legislaturas puedan modificar los renglones de esos presupuestos de egresos, y a la vez, condicionar a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio pudieran ser prioritarios, garantizando en éste aspecto la libertad económica del municipio.

Así, con lo anteriormente anotado, vemos cómo se da al municipio la posibilidad de planear su desarrollo económico, más sin embargo, es de hacerse notar, igualmente, que éste proceso no es automático, ya que se enfrentará, en el propio terreno, al cúmulo de intereses que ahogan la vida municipal: intereses monopólicos, viciosas estructuras de poder en los estados, conveniencias sospechosas de nefastos cacicazgos, etc. Por consecuencia, corresponderá a la nación en su conjunto, con el irrestricto respeto a la vida interna del municipio, conseguir que los recursos económicos se apliquen efectivamente en la línea del desarrollo.

C) LA LIBERTAD ADMINISTRATIVA.

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar éste aspecto de la libertad 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 al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

Se precisa en ésta propia 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 normativas 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 ésta parte del precepto en cita, no adquieren el rango de leyes en sentido

formal, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que están a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquéllos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario, son entre otros: agua potable, alumbrado público, panteones, rastros, mercados, centrales de abasto, etc., así como los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera.

El precepto en cuestión de la abierta la posibilidad a los municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos para que lo hagan, y así, brinden una mejor atención a su población.

El párrafo final de ésta fracción establece la llamada " asociación de municipios " para la prestación de servicios públicos, figura ésta que reviste gran importancia para la prestación más eficaz de los servicios públicos municipales. Para llevar a cabo estas asociaciones se requiere acuerdo de los respectivos ayuntamientos, respetando lo que ordenen las leyes del estado.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115 otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del margen de las leyes federales y estatales:

a) Formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano.

b) Para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales.

c) Para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal.

d) Para que intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

e) Para otorgar licencias y permisos para construcciones y

f) 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.

El texto actual de la constitución otorga al municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en 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 regularización de la tenencia de la tierra urbana, indicándose en la parte final de la fracción quinta, que los municipios, para éstos efectos, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia.

2.- ALCANCE DE LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO.

Las facultades que el Estado concede o reconoce al municipio, ya sea de un modo expreso (especificándolas), ya sea tácitamente (dándoles todas aquéllas facultades que expresamente no se reserve), deben ser las necesarias para lograr los fines fijados en cada localidad, y así mismo, de acuerdo con la garantía constitucional que encierra el artículo 115, el papel del estado se reduce o debe reducirse a auxiliar e inspeccionar la acción libre de los ayuntamientos para el logro de sus fines, es decir, el gobierno central y el local deben trabajar conjuntamente para la consecución de los fines del Estado.

Nuestra constitución federal establece en el artículo a que nos referimos, amplia libertad en el ejercicio de las atribuciones del municipio, al declarar que la base de la división territorial y de su organización política y administrativa (de los estados y de la federación) la constituye el municipio libre, dentro de los límites que la misma constitución fija.

Según Gabino Fraga, resumiendo los rasgos generales de la legislación mexicana que se refieren al municipio, se pueden catalogar las facultades de los ayuntamientos en tres clases: las que se refieren a la administración de los intereses locales del municipio, las que tiene el ayuntamiento como primera autoridad política del lugar y las relativas para el manejo de la hacienda municipal. (1)

(1) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1968. 12a. edición.

A) FACULTADES QUE SE REFIEREN A LA ADMINISTRACION DE LOS INTERESES LOCALES DEL MUNICIPIO.

En cuanto a éste grupo de facultades, es difícil distinguir cuáles sean los intereses locales cuya atención esté encomendada al municipio y en que casos debe hacerse cargo directo de la atención de las necesidades locales. Las leyes, arbitrariamente, hacen la separación de los intereses que estiman locales para encargarlos al municipio, sin atender a las características esenciales del servicio público: oportunidad, finalidad, uniformidad, garantía, comodidad y las propias de la localidad: su economía, su situación geográfica, sus comunicaciones, etc.

Gabino Fraga dice que el régimen del municipio es de carácter excepcional y que debe establecerse expresamente la disposición que consigne la facultad para poder situarla dentro de las atribuciones del municipio. De ésta manera las facultades del municipio deben ser señaladas expresamente en las respectivas legislaciones de cada estado de la federación. (1)

Las legislaturas de los estados, al señalar al municipio sus facultades, ni están limitando éstas, ni le delegan a aquél mayores atribuciones que las que por derecho le corresponden, ya que, si tal cosa sucediese, la administración local se haría deficiente y gravosa.

Por otra parte, es necesario que se establezca en la Constitución Federal el medio por virtud del cuál los ayuntamientos puedan reclamar la o las facultades que se les resten, o bien, rechazar aquélla atribución que no sea de su competencia, o que por su situación geográfica o sus medios económicos, no puedan realizar debidamente. En efecto, una vez que las legislaturas de los estados determinen en la ley orgánica municipal las facultades del municipio en forma enunciativa, no limitativa, si se le restara alguna materia de su competencia o se le gravara con otra que no lo fuera, tendría el municipio el medio constitucional de hacer valer su derecho, y de esa manera, se lograría un avance más para que los municipios fueran verdaderamente libres, como lo consagra el artículo 115 constitucional.

(1) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1968, 12a. edición.

B) FACULTADES DEL AYUNTAMIENTO EN SU CALIDAD DE PRIMERA AUTORIDAD.

Tomando en consideración que autoridades es todo órgano del estado que tiene facultades de decisión o de ejecución, o de ambas conjuntamente, tenemos que el municipio también participa de ese carácter, toda vez que la fracción I del artículo 115 le da categoría de autoridad al señalar que cada municipio será administrado por un ayuntamiento, pues éste no viene siendo otra cosa que un órgano de decisión, cuyas resoluciones las ejecuta otro órgano, que es el Presidente Municipal.

La fracción VII del artículo 115 de la Constitución, da a los ayuntamientos el mando de la fuerza pública del lugar, declinando ese mando sólo cuando residen habitual o transitoriamente el Ejecutivo Federal o los Gobernadores de los Estados.

El Ayuntamiento entonces, como primera autoridad de la localidad, tendrá a su cargo suplir a la autoridad del Estado o de la Federación en todos aquéllos casos en que faltaren.

Con el mismo carácter señalado, los ayuntamientos pueden expedir ordenanzas municipales y de policía, imponiendo castigo a los infractores, con multas y arrestos de acuerdo con lo previsto por el artículo 21 Constitucional para las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

Con la misma categoría, la autoridad municipal podrá organizar las oficinas y departamentos encargados de los distintos servicios municipales; igualmente vigilará que se recauden con la debida oportunidad los ingresos municipales. A nombre del municipio podrá aceptar herencias, legados y donaciones; nombrará a sus empleados; formará el presupuesto de gastos de la administración municipal; regulará el ejercicio del pequeño comercio; le competirá estudiar y aprobar los proyectos de urbanización y de obras públicas; contratará empréstitos que se le hayan permitido; deberá fomentar la agricultura, la ganadería, la industria y comercio de la localidad, la educación pública, la higiene y moral en su circunscripción territorial; deberá procurar el ensanchamiento de las vías de comunicación necesarias, conservándolas o abriendo nuevas; podrá vender los bienes mostrencos; podrá ejercer las facultades que le concede el artículo 130 de la Constitución en materia de cultos.

Todas éstas facultades que, como se ha establecido, las tiene el ayuntamiento por su

carácter de primera autoridad, serán determinadas según lo establezca la Ley Orgánica Municipal de cada Estado, pero deben señalarse en forma enunciativa en ésta y no en forma limitativa, y dichas facultades las ejercerán los ayuntamientos en forma de decisión y ejecución.

Además, los ayuntamientos ejercen otras facultades con el carácter anotado de primeras autoridades del lugar, pero no en la forma referida de ejecución y decisión, sino nada más con el primer carácter o bien en forma consultiva, al auxiliar a las autoridades centrales (del Estado o de la Federación) en tareas tales como : la atención de los servicios públicos encomendados a ellas; vigilando las elecciones locales, del Estado o de la Federación, para que se efectúen conforme a las leyes respectivas; auxiliando a las autoridades del Estado o a las Federales en el cumplimiento de las disposiciones que a ellas interesan, tales como la integración de jurados para la aplicación y ejecución de las leyes del Estado o de la Federación.

C) FACULTADES DEL MUNICIPIO PARA EL MANEJO DE SU HACIENDA.

Como persona moral, el municipio es propietario de bienes, tiene o puede adquirir derechos sobre diversos bienes y celebrar contratos de muy diversa naturaleza.

El municipio, para atender a su organización, funcionamiento y sostenimiento, necesita hacer gastos, los cuáles sostiene procurándose recursos pecuniarios indispensables.

Los ingresos se los puede proporcionar el municipio por medio de un acto de colaboración voluntaria de los particulares o por un acto unilateral del mismo como autoridad, obligatorio para todos los particulares. Además, puede procurarse ingresos por la prestación de servicios públicos; por la explotación y aprovechamiento de los bienes del municipio que sean susceptibles de producir un rendimiento o por otros conceptos, es decir, por medio de derechos, de productos y de aprovechamientos diversos.

El fundamento legal de la imposición se encuentra consignado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución.

Las legislaturas de los Estados solo pueden establecer para los municipios, impuestos que no entren dentro de la esfera competencial de los

Estados o de la Federación, de tal suerte que, por exclusión, cabe decir que corresponderá al municipio, en éste sentido, todo aquello que no corresponda a la Federación o al Estado.

Por otra parte, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal que consagra el artículo 115, se concede absoluta autonomía a los municipios en el manejo presupuestal, estableciéndose que los ayuntamientos, con base en los ingresos disponibles, serán los encargados de la formulación y aplicación del presupuesto de los egresos, excluyendo ya la intervención de las legislaturas estatales, así como la de las autoridades fiscales del gobierno local respectivo.

Así, con el fin de dar una idea más clara de la profundidad y alcance de lo establecido en el artículo 115 constitucional, a continuación se anota una breve reseña de su contenido:

I.- Apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento, así como requisitos indispensables a los que deberán ajustarse los procedimientos para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato de los miembros de los ayuntamientos, con derecho de defensa para los afectados, y sujeción estricta a las formalidades esenciales de los procedimientos establecidos por las leyes aplicables, expedidas con anterioridad al hecho de que se trate.

II.- Se reitera la personalidad jurídica de los municipios y se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley. Se establece que los ayuntamientos estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con ésta disposición se da un paso firme en el proceso de descentralización municipal mediante la vigorización de las facultades de la autoridad municipal.

III.- Se definen los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, estableciéndose que podrán proporcionarlos valiéndose del concurso de la autoridad estatal cuando así fuere necesario, si para ello además, existiera previsión legal.

IV.- Se reafirma el criterio originario del artículo 115 según lo concibió el constituyente sobre la libre administración de su hacienda por parte de los municipios, aplicando una fórmula de descentralización y de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, asignando al municipio ingresos, impuestos y contribuciones que, como el predial, eran fuente privativa del erario de los estados.

Como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se concede absoluta autonomía a los ayuntamientos, con base en los ingresos disponibles, para realizar la formulación y aplicación del presupuesto de los egresos, excluyéndose de ésta manera la intervención tanto de las legislaturas estatales, como la de las autoridades fiscales del gobierno local respectivo.

V.- Otro aspecto importante es el que se refiere a la facultad que se da a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

VI.- Se dan normas para la adecuada solución de los problemas que se plantean con la formación de zonas conurbadas, en donde regularmente deberá concurrir, conforme a la ley de la materia, la acción coordinada de diversas autoridades, inclusive, de niveles diferentes.

VII.- Se reivindica para la autoridad municipal el control y mando de las fuerzas públicas del lugar, declinando ese mando sólo cuando residen habitual o transitoriamente el Ejecutivo Federal o el Gobernador del Estado de que se trate.

VIII.- Se introduce el principio de la representación proporcional en la elección de los integrantes de todos los ayuntamientos del país, sea cual fuere su índice poblacional o la importancia del municipio, es decir, se abren perspectivas para la integración pluripartidista de todos los ayuntamientos de la República, mediante la aplicación del principio de la representación proporcional, suprimiendo la taxativa que limitaba su aplicación, según el texto anterior del precepto en ésta materia, a sólo los municipios cuya población excediere los trescientos mil habitantes.

IX.- Regula las relaciones de los estados y los municipios con sus trabajadores, las cuales se regirán por las leyes que expidan las legislaturas con base en las normas contenidas en el artículo 123 de la Constitución. El objeto de la medida es hacer extensivo a un considerable contingente de servidores públicos actualmente postergados, el régimen de protección legal que otorga y garantiza el mencionado artículo, lo que incuestionablemente fortalece su condición jurídica y afirma la estabilidad de los trabajadores al servicio de los gobiernos municipales.

X.- Da facultades a la federación, a los estados y a los municipios, para que puedan celebrar convenios entre sí, así como para asumir la ejecución de obras y la prestación de servicios cuando el desarrollo económico y social de alguna de las entidades lo hagan necesario.

La inclusión de esta medida se considera como un apoyo al federalismo, por cuanto permite la desconcentración y descentralización de recursos federales en beneficio de los estados y los municipios.

Para finalizar con éste apartado, es conveniente indicar que la que era la fracción X del artículo 115 constitucional, es la fracción VI del artículo 116 constitucional vigente, ello por virtud de la reforma del 17 de Marzo de 1987. En ella se elevan a nivel constitucional los llamados convenios de coordinación entre la federación y los estados o entre los propios estados con los municipios.

Así, vemos que la complejidad de la vida de las sociedades modernas, como lo es la de nuestro país, requiere la franca y eficaz cooperación de las tres esferas de gobierno. En efecto, solamente con una adecuada coordinación entre federación, estados y municipios, se podrán superar los múltiples problemas que deben resolverse en beneficio del pueblo, propiciando con ello una descentralización efectiva, con estricto respeto a la soberanía de federación y estados, así como a la libertad municipal.

3.- CRITERIOS SOBRE LA LIBERTAD MUNICIPAL.

Los Municipios en México, atendiendo a las disposiciones legales que tratan sobre el particular, carecen de autonomía como la de los Estados de la Federación, ya que no les está permitido darse sus propias leyes, pues éstas las reciben del Estado al que pertenecen.

El artículo 115 de nuestra Constitución General consigna la libertad de que pueden disponer los municipios en la República Mexicana.

Garantiza el precepto citado, la libertad política y económica de los municipios. La primera, porque se dota al ayuntamiento de la libertad para administrar su gobierno y elegir a los miembros del mismo. La segunda, al señalar que los ayuntamientos administrarán libremente su hacienda.

A primera vista, parece que el ayuntamiento, el municipio, tiene plena libertad de acción en los asuntos de su competencia.

No obstante lo anterior, respecto a la libertad del municipio, existen distintos y encontrados criterios, por lo que en su caso, en afán de estar en posibilidad de establecer la real existencia o inexistencia de la plena libertad del municipio en nuestro sistema legal, me permito destacar entre otros los de los autores que a continuación se anotan:

El Doctor Pablo González Casanova, en su obra " La Democracia en México ", manifiesta: " El problema de la libertad municipal tiene raíces muy profundas. La libertad municipal es una institución que con frecuencia no existe desde su base misma. Ni la estructura del poder local ni la actividad política de los vecinos derivan en algo que se parezca a un municipio libre, y la entidad política que surge y se denomina municipio libre, está en realidad controlada por el poder estatal y la federación ". (1)

Carlos García Oviedo, en su " Tratado de Derecho Administrativo " asienta: "... jurídicamente es el municipio un organismo subordinado al estado. Si bien tiene una existencia histórica anterior, o al menos independiente de aquél y fines propios, en el estado actual del derecho público no es posible reconocerle una existencia jurídica originaria. Los municipios reciben su organización del Estado (ya sea en la constitución o en las leyes especiales) como extremo inherente al régimen jurídico y político del país, y cuando poseen un cierto poder de organización, es por concesión legal expresa y dentro de ciertos límites. El derecho de mandar con potestad coercitiva lo reciben los municipios del Estado y solo pueden ejercitarlo en su nombre.

(1) GONZALEZ CASANOVA, PABLO. La Democracia en México. Serie Popular Era/SP 4. México, 1978.

Una independencia municipal es jurídicamente imposible. La esencia única e indivisa tanto de la personalidad como del poder del Estado, se oponen a ella, por lo que el Estado, en mayor o menor escala, se reserva en la vida local ciertas facultades de intervención. Su posición jurídica es inferior a la del Estado". (1)

Jose Francisco Ruiz Massieu, en su obra "El Marco del Nuevo Artículo 115. El Derecho Olvidado: El Derecho Político de Estados y Municipios", señala :
" ... el municipio, a excepción de las cuestiones expresamente resueltas por la constitución, cae en la órbita de los estados y su reglamentación no es, en principio, de la competencia federal.

... Los municipios son una modalidad de la descentralización política y administrativa de los Estados...

Que la condición de descentralización que posee el municipio, impide aceptar que la expresión de que México tiene "tres niveles de gobierno" signifique que federación, estados y municipios posean el mismo rango constitucional.

... La distinción radica en las diferencias que median entre soberanía, autonomía y libertad municipal".

Señala que la soberanía es un atributo de la Nación; la autonomía, de los estados federados, y la libertad municipal, es el atributo de los municipios, que se caracterizan por "la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad".

El Municipio por tanto, no es soberano ni está revestido de autonomía; no puede fijarse su competencia, la cual le es atribuida por un poder externo o por el poder constituyente nacional, por el poder constituyente estatal o por el legislador local". (2)

(1) GARCIA OVIEDO, CARLOS, Tratado de Derecho Administrativo. (Reproducción Fotostática)

(2) RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO, El Marco del Nuevo Artículo 115, El Derecho Olvidado: El Derecho Político de Estados y Municipios, Trabajo Publicado en Estudios Municipales No. 3, Mayo-Junio, 1985.

Don Emilio O. Rabasa, en su obra " La Constitución y La Dictadura " dice: " ... El gobierno del Estado centraliza todas sus funciones y abarca toda la administración de los asuntos locales. " ... Es el poder local tan inevitable, como fácil de satisfacerse; su único freno sería la elección efectiva de los funcionarios ... ya que el objeto de la elección local está al alcance del mayor número de individuos en el pueblo, y el interés que despiertan tanto la lucha como la conducta de los mandatarios hace a los ciudadanos más asiduos en el trabajo electoral y más aptos para juzgar al gobierno " .

" El medio más llano y quizá el único de corregir el defecto de amplitud ilimitada del poder local, sería dar libertad completa a la administración municipal y extender sus atribuciones a cuanto requiera el cuidado de la pequeña jurisdicción, de suerte que pudiera recaudar los fondos que cada una haya menester en vista de sus necesidades y recursos ".(1)

Así, como es notorio, la concepción de los diversos autores aludidos sobre la plena libertad del municipio es coincidente. En efecto, todos ellos consideran que en nuestro sistema legal, si bien es cierto que en forma teórica y desde el punto de vista de lo establecido en el artículo 115 Constitucional, el municipio tiene garantizada su libertad, también lo es que en el ámbito práctico y real, ésta no se presenta en sus términos, debido a que existen diversas causas que desde siempre han impedido e impiden su observancia.

4.- CAUSAS DE INOBSERVANCIA DE LA LIBERTAD MUNICIPAL.

La historia del municipio es la reseña y constatación invariables de las interferencias sistemáticas y constantes de la acción del poder central en la vida municipal en sus diversos aspectos, al grado de deprimir la institución municipal y nulificarla como forma de gobierno de la comunidad y para la comunidad.

En efecto, el sistema político mexicano se ha caracterizado hasta nuestros días por una centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, la cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder, en la que al municipio le corresponde el último escalón.

(1) O. RABASA, EMILIO, La Constitución y la Dictadura, Ed. Porrúa, México, 1979.

Atento a lo anterior, es posible señalar entre otras, como las principales causas de la inobservancia de la libertad municipal, las siguientes:

A) Injerencia de los gobiernos federal y estatal en los asuntos municipales.

B) Ausencia de la Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional.

C) Equivocada apreciación de la naturaleza jurídica del municipio mexicano.

A) INJERENCIA DE LOS GOBIERNOS FEDERAL Y ESTATAL EN LOS ASUNTOS MUNICIPALES.

En nuestro país, el " calpúlli " azteca es un indicador histórico acerca de la organización política y social de la cultura predominante en México a la llegada de los españoles.

El " calpúlli " se caracterizó, principalmente, por su autosuficiencia económica y su autonomía política. Sin embargo la conquista, al imponer nuevas formas de producción y organización gubernamental, destruyó esta célula autóctona. Desde el inicio, el municipio fue una forma " extraña " de gobierno que no obedecía a su esencia, cuyo supuesto básico es que nacía del consenso de la población.

Para Hernán Cortés la instauración del primer ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz significó una maniobra política que le permitió sacudirse la tutela que sobre su expedición ejercía la isla de cuba y, de esa manera, vincularse directamente con España.

Con éste hecho comienza una tendencia centralista que perdura hasta la fecha.

La revolución mexicana, en su afán democratizador, concede verdadera importancia al problema de la libertad municipal, preocupación que se constata, en el congreso constituyente, al elaborar el artículo 115 Constitucional para que cumpla con sus atributos naturales, dándosele inclusive algunas funciones administrativas y cuasi-legislativas.

Sin embargo, a pesar de los propósitos de los revolucionarios mexicanos, no se le fortalece en los aspectos financiero y político, es decir, no se le faculta para hacer pleno uso de su libertad.

Así, los principios plasmados no permitieron la aplicación racional de éste embrión político para el desarrollo de México dentro del concepto de libertad.

El movimiento revolucionario indicó que para su triunfo era necesario, lamentablemente, reincidir en la estrategia centralista, cuyo resultado principal fué la consolidación del gobierno revolucionario, practicando un federalismo incipiente que de manera directa provocó el crecimiento de unos cuantos centros de población, a costa del empobrecimiento de grandes masas y de miles de pueblos constituidos como municipios.

Actualmente la dinámica del crecimiento económico del país ha favorecido, por un lado, la formación de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse, y por el otro, la de regiones empobrecidas cuyo desarrollo se ha visto entorpecido constantemente. Esto da como resultado que el crecimiento de la actividad económica se realice en forma centralizada, situación que se ha visto agravada a causa de la centralización de los ingresos en la federación.

Al existir centralización de actividades económicas y de recursos humanos y materiales en ciertas regiones, se ha propiciado el abandono de las áreas rurales. El resultado ha sido un desarrollo desigual, que se hace patente en las deplorables condiciones de nutrición, salud, vivienda, servicios públicos, etc., en que viven grandes sectores de la población.

La centralización del poder político y de la capacidad en los niveles superiores de gobierno, favoreció la tendencia histórica de la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al municipio le corresponde, como ya se dijo, el último escalón.

Así, las inferencias de los gobiernos federal y estatal en los asuntos que corresponden al poder municipal, demuestran que el municipio no ha sido libre hasta ahora.

Junto a la explicación que en párrafos anteriores se ha desarrollado para perfilar la situación actual de la problemática del municipio libre en México, situando su característica de libertad en razón de la interferencia o invasión de las otras esferas de gobierno, cabe señalar además, que para configurar en forma más completa esa situación, conviene agregar otro antecedente cuya vigencia en la actualidad deprime o inhibe la plenitud del desarrollo de un auténtico ejercicio de la libertad municipal.

OTRO ANTECEDENTE. -

Por la importancia, trascendencia e influencia que incuestionablemente ejerce y ha ejercido históricamente la Ciudad de México en todo el ámbito nacional, urbe rectora omnipresente en la vida nacional, debe consignarse el antecedente de la desaparición del ayuntamiento de la Ciudad de México y su simultánea conversión en dependencia del Gobierno Federal bajo el mando directo del Presidente de la República, lo cual ha significado en forma total y absoluta la desaparición del gobierno democrático de la gran urbe.

Por virtud del antecedente de ejemplo y rectoría que se refiere, ello constituyó un precedente perjudicial de la vida municipal de la República, ya que sin llegar a formalizarse o institucionalizarse en ninguna otra parte, si arrastró con su ejemplo las prácticas municipales de todas las entidades federativas, en las que los gobernadores estatales actúan como depositarios absolutos del poder municipal en todas sus manifestaciones, considerando a los presidentes municipales simples delegados de dicho poder absoluto que se ejerce a discreción.

Probablemente se pudiera abundar en la enumeración de antecedentes que de alguna u otra forma son atentatorios de la libertad municipal, pero me limito a los expuestos, que considero como los más relevantes.

B) AUSENCIA DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

La ausencia de la ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, para cuya omisión no se encuentra razón o justificación suficiente, ante la sistemática proliferación legislativa sobre otras materias que no tienen la importancia y jerarquía de ésta materia con repercusión en todo el ámbito nacional, es inadmisibles.

Es claro que la libertad no se alcanza si no se explicita, si no se reglamenta, si no se norma. En suma, no existe libertad sin ley.

La ley posibilita el goce de la libertad, pues también al prohibir o castigar las acciones o conductas antisociales, se aumenta el espacio de actuación libre. Si la ley no existe, se da lugar en cambio al libertinaje, al abuso, a la anarquía.

En el caso del municipio, hace falta precisar esta gama de libertades, hacer un esfuerzo legislativo que permita marcar una línea de congruencia entre lo real y lo institucional y garantizarse de esta forma la libertad en el nivel mínimo de gobierno, evitándose con ello que, su inexistencia, sea causa que permita o favorezca la inobservancia de la libertad municipal que se ha venido dando.

C) EQUIVOCADA APRECIACION DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO MEXICANO.

Al efecto, es importante analizar dos corrientes: la que ve al municipio como un organismo descentralizado de la administración pública y la que ve en él un nivel de gobierno.

Se ha sostenido que el municipio es una descentralización por región. Al respecto Andrés Serra Rojas, en su obra de "Derecho Administrativo" señala: "La descentralización territorial, es una forma de organización administrativa, descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial". (1)

Gabino Fraga, en su libro de "Derecho Administrativo" sostiene: "El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución; el municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada". (2)

Considero que las opiniones antes anotadas son erróneas, ya que si bien es cierto que el municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y órganos de representación, también lo es que tienen profundas diferencias sustanciales como son:

(1) SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 21a. Edición.

(2) FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1968, 12a. Edición.

a) Los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, la cuál los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia.

b) El organismo descentralizado presupone un órgano centralizado, que es parte del Ejecutivo que le va a transferir una porción de su competencia.

c) El organismo descentralizado puede ser creado a instancias de la administración pública, ya sea federal, estatal o bien municipal.

d) La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración para organizarse y nunca una obligación.

e) Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos o desaparecidos en el momento que lo estime oportuno el ejecutivo, ya que fueron creados para apoyarlo y auxiliario en su actividad, y al reorganizarse, puede suprimirse la alternativa del órgano descentralizado.

El Municipio en cambio:

a) No es parte del poder ejecutivo federal, ni del poder ejecutivo estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos.

b) El municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que éstas atribuciones que la integran, se hayan desprendido de un órgano federal o estatal.

c) El Municipio no nace del poder ejecutivo federal, ni del poder ejecutivo estatal, el municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la constitución federal como forma de organización política y no solo administrativa, como lo pretenden hacer ver Fraga y Serra Rojas.

d) El municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la federación y los estados de la misma deben acatar, y por lo mismo, el municipio no es ni debe ser concebido como una agencia que depende del gobierno del estado o de la federación.

e) El municipio nace con la carta fundamental, ya que las entidades federativas, para estructurarse internamente, desde el punto de vista territorial, político y administrativo, lo deben hacer tomando como base el Municipio Libre, de aquí que se debe abandonar el concepto de que el municipio es una descentralización administrativa.

Atento a lo anterior, cabe decir que el municipio es un nivel de gobierno, la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social:

está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias: en primer lugar entre el gobierno federal y los estados federados y en segundo lugar, entre éstos y los municipios.

Así, el municipio es la base, la célula; los estados forzosamente se dividen en municipios; no es factible para ellos organizarse en otra forma, de ahí que el municipio, además de que por una sólida base jurídico-constitucional es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión refrendada del pueblo.

Es importante estar bien convencidos de la naturaleza jurídica del municipio, porque de la concepción que de él se tenga, dependen las atribuciones y fines que se le deban reconocer. Si pensamos que es un medio de descentralización administrativa, lo limitaremos, y será un delegado de la autoridad central, o cuando mucho, un simple administrador de los servicios que requiera la comunidad.

Atento a lo anterior, debemos hacer conciencia, enfatizar y lograr que se entienda que el municipio es un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsable no ante el ejecutivo, sino ante sus vecinos, e igualmente, que los demás niveles de gobierno entiendan, respeten y acepten esa calidad, y que en la ley, se le den las atribuciones plenas dentro de su marco de competencia.

El considerar al municipio como un órgano administrativo es lo que más lo ha limitado, ya que la federación y los estados pretenden resolverle sus problemas, toman decisiones por él, le invaden su esfera de competencia sin el menor escrúpulo, y eso, es precisamente por creer que es un órgano administrativo más, e inclusive, de inferior jerarquía.

Así, como efectos negativos de la errónea concepción de la naturaleza jurídica del municipio, que se traducen en causas de inobservancia de la libertad del mismo, se anotan los siguientes:

a) Se han ido vaciando paulatinamente las atribuciones del municipio, centralizando facultades con la idea de fortalecer al estado, pero lo que en un principio redundó en vigor del estado, hoy se ha convertido en crisis, ya que el estado se ha debilitado al ensanchar irracionalmente su esfera de acción, con la creciente acumulación de tareas políticas, económicas, sociales y culturales, razón por la cual cabe decir que no es fortaleciendo a los

órganos centrales del estado como se va a robustecer a éste, sino que será la fortaleza de los municipios lo que hará un estado fuerte.

b) Se ha debilitado al gobierno municipal, convirtiéndolo en una simple comarsa, ya que carece del sentido del poder que caracteriza a cualquier organización política, de esa atracción que vincula al pueblo con su gobierno, y éste es porque los centros políticos de decisión están muy lejanos y encubiertos.

c) Se ha desperdiciado el valor más importante del municipio, el humano, ya que al no permitir que los vecinos se interesen de manera auténtica y efectiva por su municipio, al no permitirles el acceso a los verdaderos centros de decisión política, han alejado al vecino, propiciando el desentendimiento, la apatía, el desinterés por los problemas del municipio y del estado.

d) Las decisiones tomadas en el centro son muchas veces ineficientes, sobre todo las que se refieren a la construcción de infraestructura de servicios públicos, porque pretenden dar soluciones generales e iguales para todos los centros de población, con una total carencia de información de las condiciones peculiares del lugar y de las circunstancias que existen donde se va a aplicar la solución, sin tomar en cuenta que cierto número de decisiones sólo pueden ser correctamente tomadas en el lugar donde se presenta el problema, que es dónde se tienen las alternativas de solución. En efecto, la unidad de poder limita la imaginación y las posibilidades de encontrar soluciones adecuadas a una diversidad de municipios, los que en consecuencia son frenados en su desarrollo, en lugar de ser estimulados a imitar a aquéllos que encuentran soluciones, o a competir con otros municipios en la búsqueda de mejores soluciones; la libertad municipal, en cambio, provoca dinamismo y progreso.

e) El municipio es totalmente sumiso a la voluntad del ejecutivo, el cual legalmente no tiene facultades para dictarle instrucciones, pero sí medios políticos y económicos para hacerle obedecer.

f) Los criterios para el nombramiento de ayuntamientos los dicta el gobierno central, por tal motivo los ayuntamientos obedecen al gobierno que los puso y sostiene.

g) Al gobernante sólo le importa controlar los ayuntamientos como centros de poder, poco le importan su miseria, su incapacidad para organizar a

sus vecinos y satisfacer sus necesidades. por eso el municipio languidece en su insuficiencia.

h) Se ha propiciado una actitud de pesimismo, de limitación, de falta de capacidad, de desconfianza para resolver sus propios problemas, esperando siempre las soluciones de los niveles centrales, como si el municipio fué minúsculo o no tuviese facultades para estudiar y encontrar solución a sus problemas.

i) Las tareas municipales se consideran de menor jerarquía, y no lo son dentro de su esfera de competencia. En efecto, las tareas de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, son del mismo rango, ya que todas son importantes y trascendentes para realizar los fines del Estado.

CAPITULO VII

REFORMA POLITICA Y JURIDICA

PARA FORTALECER

LA LIBERTAD MUNICIPAL

C A P I T U L O V I I

REFORMA POLITICA Y JURIDICA PARA FORTALECER LA LIBERTAD MUNICIPAL.

1.- CONSIDERACIONES NECESARIAS.

El municipio es la célula medular de nuestra organización política y social. El papel que ha desempeñado en el desarrollo de la vida nacional a través de las diversas etapas de nuestro acontecer histórico ha sido determinante, y el futuro de nuestro país está condicionado, en buena parte, por el resultado de las decisiones que se vayan adoptando en relación con los acuciantes problemas que agobian a los municipios y dificultan su desarrollo.

Se impone en consecuencia la necesidad de actualizar las políticas concernientes a una mejor estructuración, y al adecuado funcionamiento de los sistemas de gobierno municipal, de acuerdo con los lineamientos derivados de las reformas constitucionales que se inspiran en el propósito de reivindicar para el municipio la plenitud de atribuciones y derechos que le son propios, tanto en lo económico y en lo político, como en lo jurídico y en lo social.

El fortalecimiento del municipio permitirá alentar la participación ciudadana y redundará en mayor impulso a la vida democrática del país.

Frente a las crecientes necesidades de una población que demanda servicios y obras de beneficio colectivo, la gran mayoría de los municipios confrontan graves privaciones de recursos económicos; ante la falta de una adecuada organización y la carencia de elementos para satisfacer las exigencias que el desarrollo de la comunidad trae consigo, la problemática municipal enfocada desde la perspectiva de las reformas constitucionales, demanda ser considerada en su integridad y atacada en sus diversos aspectos: el económico, el administrativo, el político, el de la planeación del desarrollo, el de los servicios públicos, el cultural, etc.

La desigualdad económica que prevalece entre los municipios del país, ha dado lugar a un desequilibrio que se traduce en contrastes intolerables, limitativos y entorpecedores de toda posibilidad de un desarrollo sostenido global, lo que a la postre repercute en resultados negativos, tanto

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

para la producción como para la distribución de la riqueza, y en desaliento para el proceso de integración y consolidación de nuestra nacionalidad.

Tanto en los municipios urbanos como en los del medio rural, existen grandes núcleos de población cuyas condiciones alimenticias, de salud, de educación, de vivienda, y de servicios públicos en general, son deplorables.

El creciente centralismo que se ha venido observando en la política del país, ha redundado en serio trastorno para la vida democrática municipal. La injerencia política del gobierno federal y del estatal en los asuntos de competencia de las autoridades municipales, violatoria de los mandatos constitucionales, configura la más flagrante amenaza a la subsistencia de la libertad del municipio.

Es notoria la falta de libertad política que prevalece en los municipios por la dependencia en que están colocados con respecto a la federación y a los gobiernos de los estados en materia electoral, determinante de limitaciones en la legitimidad representativa de las autoridades edilicias y en menoscabo de los derechos cívicos de la ciudadanía, cuya participación en la vida pública de la comunidad municipal está condicionada por trabas de diversa índole, que los margina de los objetivos que propugna la reforma política.

La organización administrativa de los municipios, ineficaz y viciada, requiere una revitalización que permita una mejor atención de los servicios públicos municipales y una reasignación de recursos, que mediante la incrementación del ingreso, capacite a los ayuntamientos para atender mejor las necesidades del municipio. Exige además, que los ayuntamientos estén investidos de la independencia que les permita la libre disponibilidad y manejo de esos recursos.

La acción funesta del centralismo en todos los órdenes de la vida municipal, se pone de manifiesto en los diversos niveles, y abarca desde lo económico y administrativo, hasta lo político y lo social.

Es necesario adoptar medidas que pongan fin al proceso centralizador, que restituyan al municipio su plena capacidad para ejercer las funciones que le son propias, y lo rehabiliten en el goce de la libertad que la propia ley fundamental le reconoce.

Frente a la centralización en sus múltiples aspectos, deben adoptarse las correspondientes y

adecuadas medidas que la contrarresten, comprometiéndolo en ello el esfuerzo y la participación de todos, aún si con ello menguan las atribuciones y facultades que en la actualidad detentan la propia federación y los gobiernos locales, cuya aplicación es motivo de injerencia en el ámbito de la vida municipal.

Debe reducirse al mínimo y racionalizarse al máximo, el intervencionismo de las autoridades federales y estatales en los asuntos que son competencia exclusiva de las autoridades municipales.

Siendo que fué dentro de éstos lineamientos que el entonces Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, promovió las reformas al artículo 115 constitucional, tendentes a vigorizar todas las atribuciones y facultades del municipio, que de una manera u otra han venido siendo absorbidas por la federación y por los estados, en detrimento de la autoridad e integridad del mismo, que para la cabal realización de las reformas aprobadas al texto constitucional en cita, es necesario restablecer el sentido descentralizador de la iniciativa presidencial, lo que desde luego implica la necesidad de involucrar necesariamente a las entidades federativas dentro de los planes ulteriores que coordinadamente deben implementarse para la paulatina entrada en vigor de las reformas municipales.

Solo así será factible la cristalización del propósito de fortalecer el desarrollo de los municipios, restituyéndoles la plenitud de facultades y atribuciones que les pertenecen, para que recuperen las notas políticas y económicas que deben corresponderles como primer nivel de gobierno, de manera tal que, superando al centralismo que se ha venido recrudeciendo, los ciudadanos al fin vuelvan a encontrarse con sus municipios.

Por otra parte, midiendo la libertad local por la amplitud de las facultades otorgadas a las autoridades municipales, y correlativamente, por la importancia de los medios puestos a su disposición, es necesario que además de las acciones de tipo federal, los estados hagan en los municipios lo que les corresponde, es decir, brindando en la medida de sus posibilidades todos los recursos humanos y materiales de que dispongan, con el fin de que se cumplan sus propósitos y se impulse el fortalecimiento municipal.

En éste sentido se puede decir que el primer paso está dado, ya que derivado del contenido

del artículo 115 constitucional, se puede afirmar que se han otorgado al municipio una gama de facultades y atribuciones que las autoridades municipales deben ejercer ya.

Es el segundo aspecto el que necesita implementarse, es decir, el relativo a los medios humanos que requiere el municipio para consolidar su libertad. En efecto, con la amplitud de facultades que tiene el municipio desde la perspectiva constitucional, necesita de elementos humanos capacitados que le permitan llevar a la práctica, en forma exitosa, sus atribuciones. La solución puede consistir en que las secretarías de estado del gobierno federal que han emprendido acciones para impulsar el fortalecimiento municipal, se desprendan también del personal técnico capacitado que haya manejado dichas acciones, es decir, que el programa de descentralización no solamente abarque acciones y recursos financieros, sino que también se dé una descentralización de recursos humanos capacitados y que sea el propio municipio quién, con base en sus ingresos, cubra sus salarios.

De ésta manera sí podremos afirmar que el municipio será verdaderamente libre, porque además de gozar de una amplia competencia, contará con los elementos indispensables para ejercer tal libertad.

El fortalecimiento de la libertad municipal no es, por lo tanto, sólo una cuestión técnica, sino eminentemente política. En efecto, si bien es cierto que la técnica juega un papel muy importante para que el gobierno y la administración municipales puedan asumir las tareas y facultades que la constitución le atribuye, también lo es que la descentralización y redistribución del poder hacia el municipio, implica un cambio de actitud del gobierno y de la comunidad municipal. No se trata simplemente de "recibir" el poder que se distribuye, se trata más bien de que la redistribución del poder hacia el municipio le permita generar más poder de manera autónoma.

El poder redistribuido debe transformarse en capacidad para organizar los recursos humanos, naturales, materiales y financieros de la comunidad, a fin de generar riqueza y bienestar. La organización genera más poder. Se trata en suma, de redistribuir el poder del estado, es decir, el poder de la organización social, para mejorar ésta al nivel municipal, y así, generar más poder municipal, de tal suerte que el municipio, es decir, todos los mexicanos, tenemos que triplicar ahora nuestro esfuerzo y nuestro trabajo para recuperar los niveles

de crecimiento anteriores y para elevar nuestros niveles de vida.

A pesar de que la política económica logre detener la crisis coyuntural, las causas de la crisis estructural persisten aún, y por lo tanto, es prioritario que el gobierno municipal aumente su poder para organizar a la comunidad en vistas al aprovechamiento integral de los recursos con que cuenta el municipio, y en esa medida, generar la autosuficiencia regional, y por ende, la nacional.

Actualmente existe una actitud pasiva y receptiva de algunos gobiernos municipales, derivada de la descentralización y del paternalismo de la federación y de los estados. El gobierno municipal se ha acostumbrado a que si no hay dinero proveniente de la federación o del estado, no se emprenden obras y actividades. Se hace depender casi toda la acción del gobierno municipal a la existencia previa del dinero. El municipio entra entonces en un círculo vicioso: como no tiene dinero no organiza actividades y como no organiza actividades no tiene dinero. Es urgente salir de éste círculo vicioso que empantana al municipio.

No es posible seguir esperando a que llegue dinero del centro para emprender actividades. Es necesario tomar conciencia de que nos encontramos en una crisis de larga duración. El gobierno municipal pudo esperar y mantenerse activo mientras tuvo la posibilidad de conseguir préstamos externos para suplir la inactividad del municipio. Hoy esa posibilidad se ha agotado. El municipio tiene que pasar a la acción o el país profundizará cada vez más en su crisis. Este es el desafío.

El cambio de actitud que se requiere del gobierno municipal es que se considere que el dinero es históricamente resultado y no condición previa para emprender acciones. El gobierno municipal debe aprovechar el poder para generar más poder. Utilizar su poder de gobierno para organizar a la comunidad y generar así más poder, pues la organización multiplica la potencialidad social. Lo que no puede hacer una persona aislada lo pueden hacer dos personas combinando sus esfuerzos.

El gobierno municipal tiene la capacidad de inducir la organización cooperativa del trabajo de la comunidad para crear poder. Sólo hay una forma de generar poder ahí donde no existe poder previamente: organizando la comunidad. Sólo hay una forma de generar riqueza (y luego dinero) ahí donde no ha habido anteriormente riqueza (ni dinero);

organizando el trabajo y el esfuerzo de los miembros de la comunidad, a fin de aprovechar plenamente los recursos que posee el territorio municipal.

Así, el gobierno municipal debe liberarse de ésta traba que se ha impuesto a sí mismo: hacer depender su acción a la existencia previa de dinero. Cambiar hacia una actitud activa y prometedora. Asumir su papel originario de gobierno de la comunidad, es decir, de poder organizador de la comunidad, de poder generador de más poder: el poder engendrar riqueza en virtud de la aplicación organizada del esfuerzo de los miembros de la comunidad, para beneficio de la propia comunidad.

Es precisamente porque el municipio no tiene en la actualidad poder económico, por lo que necesita generar poder social. Mientras no se comprenda éste principio básico, la descentralización y el fortalecimiento del municipio no serán posibles.

El fortalecimiento municipal tiene que ser también un proceso interno del municipio. Si bien la redistribución del poder de la federación hacia los estados y de los estados hacia los municipios es un aliento para éstos, el verdadero fortalecimiento municipal consistirá también en la capacidad que tenga el municipio para aprovechar ese poder redistribuido, a fin de generar más poder organizando a la comunidad, de lo contrario se corre el riesgo de ver como ese poder redistribuido simplemente se consume y se agota, empobreciendo entonces al poder estatal y al poder federal. Ese es el riesgo de una descentralización si el gobierno municipal no asume su responsabilidad histórica.

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

Se ha argumentado que si el gobierno municipal es todavía incapaz de prestar los servicios públicos mínimos a la comunidad, menos podrá echarse a cuestras la tarea de promover el desarrollo. Este argumento no es válido, ya que ha sido justamente porque el gobierno municipal ha permanecido en una actitud pasiva, limitándose a la prestación de servicios públicos (deficientes en la medida en que lo han sido sus recursos) por lo que no ha podido generar más poder y más riqueza que le permitirían procurarse los ingresos para mejorarlos, y al mismo

tiempo, para intensificar la promoción del desarrollo.

Por todo esto, el cambio de actitud del gobierno municipal es una prioridad, ya que si bien es cierto que el dinero facilita la actividad, también lo es que el trabajo de la sociedad, a través de su organización, genera la riqueza que posteriormente puede convertirse en dinero. Vivimos en un largo período de crisis donde el dinero será escaso, por más que la redistribución de los ingresos fiscales incremente la hacienda municipal, ya que al mismo tiempo nuestras necesidades son muchas.

No podemos esperar a que fluya de algún lado la abundancia de dinero. El dinero debe salir de cada municipio, pues el dinero no es más que la forma monetaria que adquiere la riqueza generada por el trabajo de la comunidad organizada por su gobierno.

En síntesis, el fortalecimiento de la libertad municipal no depende solamente de factores de origen externo que posibiliten su desarrollo, sino también de aquellos de origen interno que han propiciado su estancamiento.

2. - MARCO JURIDICO ADECUADO.

El estado mexicano comprende tres instancias de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos norma las relaciones entre éstos tres niveles de gobierno; define, en su parte orgánica, las atribuciones que son de la competencia de la federación y las excluye de las que corresponden a las autoridades estatales, a cuyo efecto el artículo 124 previene que " las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados ".

Con respecto al municipio, la constitución, en su artículo 115, fija las bases de su funcionamiento, pero dista mucho de establecer con precisión cuales son sus atribuciones, de tal suerte que se hace necesario señalar dentro de que márgenes, además de los aplicables y ya establecidos, se debe delinear el marco jurídico que ayude a fortalecer la libertad municipal.

De los términos en que está redactado el artículo 124 constitucional, se colige que la responsabilidad de definir el campo de las atribuciones de los municipios quedó asignado al

orden constitucional particular de cada estado, lo cual plantea un problema muy serio, porque vista la soberanía de cada entidad federativa para legislar en todo lo concerniente a su régimen interno, se daría el caso de que las normas legales que rigieran la existencia de los municipios fueran contradictorias de un estado a otro, lo que vendría a agravar aún más la situación ya de por sí crítica de la célula de la organización política y administrativa de todo el país.

La solución al problema estriba indiscutiblemente en la expedición de una ley federativa, reglamentaria de las atribuciones de los municipios, que fundada en un conocimiento objetivo de la realidad municipal a nivel nacional, fuera de aplicación general en toda la república, al margen de intereses y consideraciones localistas.

El propósito principal de la ley, sería precisar los objetivos concretos que corresponden al nivel municipal del poder público, y dotar al municipio de los recursos y atribuciones necesarias para que pueda realizar esos objetivos.

Dada la impresionante heterogeneidad de los municipios que integran la República, salta a la vista la dificultad de someter a todos ellos a un solo y mismo tratamiento valedero para todas las situaciones, sin embargo, habría normas que podrían ser aplicables a todos los municipios, dentro de un concepto genérico en donde haya coincidencias ajustadas a la realidad política y económica, pero habrá casos que deberán ser motivo de tratamiento especial.

Al efecto las discrepancias, previos estudios tipológicos de la diversidad de los municipios, deberán dar lugar al agrupamiento de los municipios en tantas categorías como la ley considere necesarias, para las cuales habrán de establecerse los correspondientes cuadros diferenciales de atribuciones, de conformidad con las características de cada grupo de municipios, fijándose en la ley las bases generales para la determinación de sus atribuciones, y encomendando a las autoridades estatales la aplicación particular, en éstos aspectos, de las disposiciones de la ley reglamentaria relativa a la fijación de atribuciones en materia municipal, a fin de hacer operante la reforma en la entidad que corresponda.

Como marco jurídico adecuado que para hacer realidad la voluntad política que animó en su momento al ejecutivo federal a promover, ante el poder

legislativo, el cambio constitucional que tiende a fortalecer al municipio, y a la vez, adecuar a éste a dicha reforma, me permito hacer las siguientes recomendaciones:

I.- Mediante el proceso legislativo que corresponde a cada una de las entidades federativas, llevar a cabo la actualización de su constitución particular acorde a la nueva reforma constitucional, muy particularmente, desde luego, a lo que deviene en el actual texto del artículo 115 constitucional.

II.- A fin de reflejar en el ámbito particular del municipio la trascendencia e importancia del cambio constitucional y apertura política, y de concientizar a los habitantes de las ciudades, centros de población, villas, etc., en sus derechos y responsabilidades, se propone que en las constituciones particulares de los estados se incluya una definición del municipio, misma que contenga los siguientes elementos:

- a) Que es una institución de carácter público.
- b) Que es libre
- c) Que es la base de la división territorial y política del Estado.
- d) Que tiene personalidad jurídica.
- e) Que tiene patrimonio propio
- f) Que es libre en la administración de su hacienda.
- g) Que es autónomo en su régimen interior.
- h) Que tiene facultades reglamentarias (bando de policía y buen gobierno, etc.).
- i) Que no existe ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el estado.

III.- De conformidad con las facultades que las disposiciones legales establecen en lo que se refiere a su régimen interior y tomándo en cuenta las características y particularidades de municipios y región, llevar a cabo una revisión global de todas aquéllas leyes secundarias que en el ámbito local regulan la vida económica, política, social y cultural del municipio, procurando, como se ha dicho, que mediante su vigorización como estructura y célula política base, constituya la auténtica escuela de la democracia.

IV.- Que se expida una Ley Federal Reglamentaria de las atribuciones de los municipios, es decir, del artículo 115 constitucional.

V.- Por último, se propone que se lleve a cabo en cada entidad federativa una serie de acciones tendientes a proporcionar información de índole política, jurídica, económica y administrativa a los municipios, para que éstos estén en condiciones de incorporarse plenamente al cambio constitucional y al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, es decir, dar en el municipio aplicación plena al contenido del artículo 26 constitucional.

3.- NECESIDAD DE CREAR UNA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

En el orden normativo, la reforma municipal ha experimentado dos momentos fundamentales de avance: el primero, en 1983, con las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal; el segundo, con la incorporación de las nuevas atribuciones que señala el artículo 115 en las constituciones y en las leyes orgánicas de los estados.

Corresponde ahora pasar al tercer momento fundamental de avance de la reforma municipal, incorporando, con base en las nuevas atribuciones que para los municipios contempla el artículo 115 constitucional, un ordenamiento de carácter federal que norme debidamente la vida de los propios municipios.

Así, la primera tarea en ésta tercera etapa de la reforma municipal, es que se elabore y apruebe la Ley General en la que se incorporen las atribuciones que se otorgan al municipio en el texto actual del artículo 115 constitucional, es decir, se hace necesaria la creación de la Ley Reglamentaria de éste precepto, de tal suerte que ésta ley pueda ser para el municipio lo que la constitución federal es para la nación y la constitución local es para el estado, representándose con ello el verdadero nacimiento del municipio libre mexicano.

Aprobar la Ley Reglamentaria no sería un simple acto legislativo, sería un acto eminentemente político por virtud del cual se reconocería al municipio su poder, mismo que asumiría su porción de soberanía, y se comprometerían, pueblo y gobierno, a asumirlo y ejercerlo.

Al aprobarse la Ley Federal respectiva, el municipio se capacitaría políticamente para asumir el poder, ya que la ley le diría como ejercer éste, y además, en su caso, como defender sus atribuciones.

De la Ley General podrán derivarse posteriormente reglamentos específicos para detallar el cómo ejercer las distintas atribuciones, y desde luego, como ya se dijo, como defensorías. De los reglamentos específicos se derivará, a su vez, la necesidad de elaborar manuales instructivos para aplicarlos administrativamente, surgiendo entonces, igualmente, la necesidad de preparar y capacitar técnicamente a los servidores públicos que harán funcionar esos reglamentos, creando así las condiciones institucionales favorables para desarrollar un servicio civil de carrera que asegure la continuidad de las acciones del gobierno y de la administración municipal. Así, la reglamentación conducirá progresivamente al gobierno municipal a establecer una administración pública adecuada para ejercer sus facultades.

En síntesis, la Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional y su reglamentación derivada de ella, conducirán hacia la institucionalización y modernización de la administración municipal.

Así, vemos como la ley reglamentaria, reforzada con la reglamentación respectiva, creará las bases institucionales del cambio cualitativo y estructural del gobierno municipal, lo que equivaldría a efectuar la revolución institucional que le falta en general al nivel de gobierno municipal: pasar del poder de los hombres al poder de las instituciones.

Hasta hoy, sólo el gobierno a nivel federal y estatal, en términos generales, poseen una administración pública institucionalizada y con cuerpos de funcionarios capacitados y experimentados que hacen posible la acción gubernamental eficiente y racional. En cambio, en el nivel del gobierno municipal, muchos municipios no tienen aún una estructura institucional.

La razón de lo antes anotado es que el ayuntamiento, base de la institución política municipal, tenía indefinidas hasta antes de la reforma constitucional, sus atribuciones y funciones, por lo que tanto el nivel federal como el estatal, absorbieron el poder que le correspondía al municipio. Además, debido a la ausencia de una administración pública sólida en la mayoría de los municipios, cuando cambian las autoridades no queda continuidad en las acciones. Ello significa que aún no se ha logrado, en muchos municipios, establecer

instituciones capaces de preservar y acumular el patrimonio administrativo y político de los mismos y de sus ayuntamientos.

Excepto en municipios desarrollados, cada nuevo equipo de gobierno tiene que iniciar su aprendizaje, tiene que formar sus propios archivos, sus propios métodos de trabajo, formar su nuevo personal administrativo, y cuando ya está entrenado para gobernar y administrar decorosamente, se le termina su período de tres años y entra un nuevo equipo que, a su vez, tiene que partir casi desde cero.

Por ello, el reglamento específico, derivado de la Ley General, sería el medio idóneo que perfeccionaría las reglas de la organización política, expresaría el consenso y el compromiso de los diferentes sectores sociales del municipio, para asumir las nuevas atribuciones bajo determinadas reglas. Sería la forma como el municipio asumiría su nuevo poder de manera ordenada; permitiría a la comunidad municipal exigir a sus autoridades que ejerzan efectivamente sus atribuciones, evitando además, desde luego, que la autoridad ejerza su poder arbitrariamente.

Así, para que el gobierno municipal se convierta en promotor del desarrollo, es necesario que se transforme en una institución fuerte y con personalidad propia, tal como lo son los gobiernos federal y estatal, para lo cual se hace necesario, como lo he destacado, la creación de una Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional, con sus inherentes reglamentaciones particulares posteriores.

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

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

I.- El municipio es la célula básica de nuestra estructura de gobierno y de la división territorial.

II.- El municipio es un nivel de gobierno con la finalidad de atender y resolver los problemas vecinales de una circunscripción territorial determinada, a través de órganos democráticos, los cuáles deben interpretar la voluntad popular, plasmarla en norma y ejecutarla, para cuyo efecto deben realizar las tres funciones de gobierno: ejecutiva, legislativa y judicial.

III.- No es posible que el municipio exista como un nivel de gobierno con la sola función administrativa, sin la capacidad legislativa para resolver los problemas de su población y alcanzar los fines que se le han encomendado.

IV.- Los problemas que afectan al núcleo fundamental del estado, que es el municipio, deben ser atendidos, estudiados y resueltos por conducto de sus legítimos representantes y en ejercicio de sus tres funciones.

V.- El segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional debe ser congruente con la finalidad de la reforma, que es la de fortalecer al municipio como un verdadero nivel de gobierno, y por lo tanto, hablar de leyes, no de reglamentos, ya que al no hacerlo así, se detiene el desarrollo legislativo de los municipios, ya que tienen que esperar a que los legisladores locales establezcan las bases específicas en cada ramo, para poderlas desarrollar en sus reglamentos, de tal suerte que el municipio no será libre si no tiene posibilidades de autoregularse.

VI.- Se debe estar plenamente convencido de que el municipio, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica en nuestro sistema legal, es un nivel de gobierno, que es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social y que implica el reconocimiento y la separación de competencias: Federal, Estatal y Municipal.

Vii.- Se debe hacer conciencia, enfatizar y tratar de que se entienda con claridad, que el municipio es un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsable no ante el ejecutivo, federal o estatal, sino ante sus vecinos, ante su población.

Viii.- Es necesario que los demás niveles de gobierno entiendan, respeten y acepten la calidad del municipio como un nivel de gobierno, y así mismo, que en la ley se le den plenamente las atribuciones que le corresponden dentro del marco de su competencia.

ix.- La injerencia política de los gobiernos federal y estatal en los asuntos de competencia de las autoridades municipales, violatoria de los mandatos constitucionales, configura el mayor impedimento para que se de la libertad municipal, por lo que es necesario adoptar medidas que pongan fin al proceso centralizador y se restituya al municipio su plena capacidad para ejercer las funciones que le son propias y lo rehabiliten en el goce de la libertad que la propia ley fundamental le reconoce.

X.- Frente a la centralización en sus múltiples aspectos, deben adoptarse las medidas adecuadas que la contrarresten, comprometiendo en ello el esfuerzo y la participación de todos, aún si con ello menguan las atribuciones y facultades que en la actualidad detentan la propia federación y los gobiernos locales, cuya aplicación es motivo de injerencia en el ámbito de la vida municipal.

Xi.- Debe evitarse, o cuando menos reducirse al mínimo, el intervencionismo de las autoridades federales y estatales en los asuntos que son de la competencia exclusiva de las autoridades municipales.

Xii.- Es necesario que se expida una Ley Federal Reglamentaria del artículo 115 Constitucional, es decir, de las atribuciones de los municipios.

Xiii.- Derivados de la la Ley Federal Reglamentaria respectiva se hará necesaria, desde luego, la expedición de reglamentos particulares

específicos en cada rama de las encomendadas a la administración municipal.

XIV.- Debe darse una real y específica redistribución del poder del gobierno, mismo que, en el ámbito municipal, debe transformarse en capacidad para organizar los recursos humanos, naturales, materiales y financieros de la comunidad, a fin de generar riqueza y bienestar.

XV.- En virtud de que la organización genera poder, se debe redistribuir el poder del estado, es decir, el poder de la organización social, con la finalidad de mejorar la organización municipal, y en consecuencia, generar más poder municipal.

XVI.- El gobierno municipal debe aumentar su poder para organizar a la comunidad, con miras al aprovechamiento integral de los recursos con que cuenta el municipio, y en esa medida, generar la autosuficiencia regional, y por ende, la nacional.

XVII.- En virtud de que el gobierno municipal se ha acostumbrado a que si no hay dinero proveniente de la federación o del estado, no se emprenden obras y actividades, haciendo depender de ello casi toda su acción, es necesario un cambio de actitud del mismo, es decir, el gobierno municipal tiene que pasar a la acción, organizando el trabajo y el esfuerzo de los miembros de la comunidad, a fin de aprovechar plenamente los recursos que posee el territorio municipal, ya que de no hacerlo así, el municipio, el país mismo, profundizará su crisis.

XVIII.- Precisamente porque el municipio en lo general, no tiene en la actualidad poder económico, necesita generar poder social, ya que mientras no se comprenda éste principio básico, el fortalecimiento municipal, y por ende, la libertad municipal, no serán posibles.

XIX.- Si bien la redistribución del poder de la federación hacia los estados y de los estados hacia los municipios es un aliento para éstos, el fortalecimiento municipal tiene que darse también a través de un proceso interno del municipio, es decir, el verdadero fortalecimiento municipal consistirá en la capacidad que tenga el municipio para aprovechar ese poder redistribuido para generar más poder. ésto

es, organizando a la comunidad, ya que de lo contrario se corre el riesgo de ver como ese poder redistribuido simplemente se consume y se agota, empobreciendo entonces el poder estatal y el poder federal. Ese es el riesgo de la descentralización si el gobierno municipal no asume su responsabilidad.

XX.- El gobierno municipal no puede limitarse a ser un prestador de servicios públicos, debe convertirse en un gobierno en el pleno sentido de la palabra, es decir, en promotor del desarrollo de la comunidad en todos sus ámbitos: político, económico, social, cultural, etc.

XXI.- Así, el cambio de actitud del gobierno municipal es también una prioridad para el establecimiento pleno de la libertad municipal. En efecto, el dinero facilita la actividad, pero el trabajo de la sociedad a través de su organización, genera la riqueza que posteriormente puede convertirse en dinero. No se puede esperar a que fluya de algún lado la abundancia de dinero, el dinero debe salir de cada municipio, pues el dinero no es más que la forma monetaria que adquiere la riqueza generada por el trabajo de la comunidad organizada por su gobierno.

XXII.- El gobierno municipal ha de propiciar una comunicación fluida y directa entre gobierno y pueblo, un diálogo continuo y permanente para que las acciones del ayuntamiento sean apoyadas plenamente por los vecinos.

XXIII.- Si la idea es fortalecer al estado, no será aumentando su esfera de acción lo que lo permitirá, ya que ello lo único que trae consigo es una creciente acumulación de tareas, y por tanto, la imposibilidad de cumplirlas cabalmente todas, es decir, no es fortaleciendo a los órganos centrales del estado como se va a robustecer éste, sino que será la fortaleza de los municipios lo que hará un estado fuerte.

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

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

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1978.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. Serie Textos Municipales. México, 1985:

. El Artículo 115 Constitucional y las nuevas atribuciones Municipales.

. Las Reformas Constitucionales al artículo 115 y las adecuaciones a las Leyes Federales.

. Capacitación Municipal. Primer Paso: Conocimiento del Nuevo Texto del Artículo 115 Constitucional.

. Marco Jurídico del Nuevo Municipio.

. Acciones Federales de Apoyo al Municipio.

. Historia del Municipio en México.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. El Municipio Mexicano. Secretaría de Gobernación, México, 1985.

DE ACOSTA Y ESQUIVEL, O. JULIO. El Fuero del Municipio. Jus, México, 1948.

DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. El Municipio. Jus, México, 1947.

DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Fernández Editores, México, 1992.

ENCINAS, GENARO. El Régimen Municipal. México. (Reproducción Fotostática).

ENGELS, FEDERICO. El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado. Ediciones de Cultura Popular, México, 1979.

ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Robredo, México, 1948.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1968. 12a. Edición.

GARCIA OVIEDO, CARLOS. Tratado de Derecho Administrativo. (Reproducción Fotostática).

GERALDO VENEGAS, RUBEN. Régimen Constitucional de los Municipios y Exámen Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1986.

GONZALEZ CASANOVA, PABLO. La Democracia en México. Serie Popular Era/SP 4, México, 1978.

GONZALEZ LUNA, EFRAIN. El Municipio Mexicano y otros ensayos. Jus, México, 1974.

GONZALEZ OBREGON, LUIS. La Constitución de 1812. Publicaciones del Archivo General de la Nación, México.

MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1981.

MARTINEZ CABAÑAS, GUSTAVO. La Administración Estatal y Municipal de México. Libros de Texto. Instituto Nacional de Administración Pública, Primera Edición, México, 1985.

MOYA PALENCIA, MARIO. Temas Constitucionales. U.N.A.M., México, 1985.

MUNOZ, VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU, MARIO. Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México. U.N.A.M., México, 1979.

OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, México, 1979.

O. RABASA, EMILIO. La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa, México, 1979.

RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, 1985.

ROBLES MARTINEZ, REYNALDO. El Municipio. Editorial Porrúa, México, 1987.

RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. El Marco del Nuevo Artículo 115. El Derecho Olvidado: El Derecho Político de Estados y Municipios. Trabajo Publicado en Estudios Municipales No. 3, Mayo-Junio, 1985.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 21a. Edición, México.

UGARTE CORTES, JUAN. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, México, 1985.

VASQUEZ, HECTOR. El Nuevo Municipio Mexicano. S.E.P., Foro 2000, México, 1986.