



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 115
CONSTITUCIONAL Y DEL MUNICIPIO LIBRE
DE TAMAULIPAS"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

RODOLFO SANTOS DÁVILA

DIRECTOR DE TESIS: LICENCIADO FELIPE ROSAS MARTÍNEZ

MÉXICO, D.F.

2002





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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA 11
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno SANTOS DAVILA RODOLFO EDUARDO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "ANÁLISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y DEL MUNICIPIO LIBRE EN TAMAULIPAS", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 14 de septiembre de 2001, y el Dr. Carlos F. Quintana Roldán, mediante dictamen de 7 de diciembre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de el compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABITABA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F. 10 de Abril de 2002.


DR. FRANCISCO MENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

México, D.F., 7 de Diciembre de 2001.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.
Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional Autónoma de México
Presente.

Distinguido Señor Director:

Estoy regresando a usted el trabajo de tesis del alumno SANTOS DAVILA RODOLFO, denominado "ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y DEL MUNICIPIO LIBRE EN TAMAULIPAS", que me fue enviado para su revisión mediante oficio s/n del 17 de septiembre del presente año.

En términos generales encuentro que esta tesis cumple con los requisitos reglamentarios. Sin embargo hemos hecho una serie de anotaciones que deberá considerar el alumno, tanto en la forma como en el fondo, a fin de que la presentación y el contenido de la tesis se mejoren.

Sin duda este análisis resulta de interés para la comprensión adecuada de la vida municipal del Estado de Tamaulipas.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi distinguida consideración.

Atentamente.



Dr. Carlos F. Quintana Roldán
Profesor de la Facultad de Derecho.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ANÁLISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y DEL MUNICIPIO LIBRE EN TAMAULIPAS" elaborada por el alumno SANTOS DAVILA RODOLFO.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., septiembre 14 de 2001.
A T E N T A M E N T E

Felipe Rosas Martínez

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ..

Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de amparo

DEDICATORIA

A DIOS, señor y salvador

A la siempre firme y digna Universidad Nacional Autónoma de México, madre y maestra

A mis padres, por su esfuerzo y testimonio

A mi hermana , por su compañerismo y amor

Al Dr. Francisco Venegas Trejo, notable académico, maestro de las nuevas generaciones de Constitucionalistas.

A Felipe Rosas, amante del conocimiento, por su amistad y desinteresado apoyo

Al Partido Acción Nacional, baluarte de la democracia y defensor de la causa municipalista.

INDICE

ANÁLISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y DEL MUNICIPIO LIBRE EN TAMAULIPAS

CAPITULO I: ANTECEDENTES HISTORICOS.

Pág.

I.1.1. Estructura del Municipio Castellano.....	6
I.1.2. Municipio de la Nueva España.....	9
I.2.1. La Villa Rica de la Vera Cruz.....	9
I.2.2. Los Cabildos de Españoles.....	11
I.2.3. Los Cabildos de Indígenas.....	15
I.2.4. Las Intendencias.....	25

CAPITULO II: PERÍODO INDEPENDIENTE

Pág.

II.1. Movimientos Precursores.....	28
II.2. Constitución de Cádiz de 1812 Y el Municipio.....	31
II.3. Constitución de Apatzingan.....	33
II.4. Constitución de 1824 y el Municipio.....	35
II.5. Leyes constitucionales de 1836.....	39
II.6. Las Bases de Organización de la República Mexicana de 1843.....	41
II.7. Actas de Reforma de 1847.....	44
II.8. Estatuto Orgánico provisional de la República.....	44
II.9. Ley Lerdo, de desamortizaron de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas.....	45
II.10. La Constitución de 1857 y el Municipio.....	46
II.11. Estatuto provisional del Imperio Mexicano.....	49
II.12. El municipio en el Porfiriato.....	51
II.13. Principales planes revolucionarios.....	53
II.14. Programa y Manifiesto del Partido Liberal.....	54
II.15. Pacto de Empacadora.....	55
II.16. Plan de Guadalupe.....	56
II.17. Decreto de Reformas al artículo 109 de la Constitución de 1857.....	56

**CAPITULO III: ANALISIS DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION Pág.
HASTA LA REFORMA DE DICIEMBRE DE 1999**

III.1. Suspensión e Inexistencia del Ayuntamiento	62
III.2. Fracción II	74
III.3. Fracción III	77
III.4. Fracción IV	80
III.5. Fracción V	85
III.6. Fracción VI	86
III.7. Fracción VII	90
III.8. Fracción VIII	91

CAPITULO IV: LEGISLACION MUNICIPAL (CASO TAMAULIPAS) Pág.

IV.1. Marco Constitucional: Relación Federación, Estados y Municipios	93
IV.2. Origen del estado de Tamaulipas	97
IV.3. Leyes Municipales de Tamaulipas	103
IV.3.1 Instructivo para las ordenanzas municipales	103
IV.3.2 El Reglamento de Procesiones Religiosas de 1861	104
IV.3.3 Ley para el Régimen de las Municipalidades de 1871	105
IV.3.4 Los Reglamentos Interiores de los Ayuntamientos y los Bandos de Policía de las Municipalidades (1871-1889)	107
IV.3.5 Bando de policía y buen gobierno para las municipalidades del estado de 1889	108
IV.3.6 Ley Orgánica de las congregaciones de 1897	109
IV.3.7 Ley Reglamentaria del gobierno Municipal 1916	110
IV.3.8 Ley Orgánica del Municipio Libre 1918	111
IV.3.9 Ley Orgánica del Municipio Libre 1928	114
IV.3.10 Bando de Policía y Buen Gobierno de 1929	115
IV.3.11 Ley Orgánica Municipal de 1941	116

CAPITULO V: ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO EN TAMAULIPAS Pág.

V.1. Organización Administrativa	122
V.1.1 Ayuntamiento	126
V.1.2. Presidente Municipal	132
V.1.3. Regidores y Síndicos	134
V.2 Principales Facultades	136
V.2.1. Facultades Legislativas	137
V.3.2 Funciones Jurisdiccionales	139

V.2.3. Funciones Ejecutivas:	141
V.3. El Municipio Fronterizo	148
V.4 La Frontera	152
Conclusiones.....	160
Bibliografía	167
Legislación	173
Documentos	174
Diccionarios.....	175

"ES EL MUNICIPIO DONDE RESIDE LA FUERZA DE LOS PUEBLOS LIBRES. LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES SON A LA LIBERTAD LO QUE LAS ESCUELAS PRIMARIAS A LA CIENCIA, ELLAS SON LAS QUE LA PONEN AL ALCANCE DEL PUEBLO, LE HACEN GUSTAR DE SU USO PACIFICO Y LO HABITUAN A SERVIRSE DE ELLA. SIN INSTITUCIONES MUNICIPALES, UNA NACION PUEDE DARSE UN GOBIERNO LIBRE PERO CARECERA DEL ESPIRITU DE LA LIBERTAD, PASIONES FUGACES, INTERESES DEL MOMENTO O DEL AZAR DE LAS CIRCUNSTANCIAS PUEDEN DARLE FORMAS APARENTES DE INDEPENDENCIA, PERO EL DESPOTISMO, ARRINCONADO EN EL FONDO DEL CUERPO SOCIAL TARDE O TEMPRANO REAPARECE EN LA SUPERFICIE."

Alexis De Tocqueville¹

¹Tocqueville Alexis "La Democracia en América" FCE, pág. 87

INTRODUCCION

La evolución del municipio en México ha sido motivo de estudio de juristas, sociólogos y economistas, en él están vivos aquellos pequeños instantes que distinguen nuestra historia, ya que el municipio es generador de demandas nacionales y génesis de la vida democrática de un pueblo.

Las pequeñas comunidades han dado nacimiento e inspiración a nuestra literatura contemporánea, recordemos a Juan Rulfo y Agustín Yáñez, que captan con gran talento la magia que tiene nuestra provincia, es en ella donde el ciudadano se desenvuelve y esta presto a dar sus primicias que ayuden al desarrollo de la comunidad.

Con el paso de los años, dichas comunidades dejan atrás sus límites y dan nacimiento a las grandes urbes, las cuales hacen añorar las regiones transparentes que con tanta belleza describió Carlos Fuentes en el México de la década de los cincuenta.

En los extensos estudios que se han hecho sobre la vida municipal, estos presentan con mayor frecuencia los aspectos jurídicos y económicos del municipio, olvidando la importancia de la cultura y el conocimiento de las tradiciones que las

2.

pequeñas comunidades guardan en su seno, secretos milenarios que han recorrido linealmente nuestra historia.

La sociedad mexicana es el producto del choque de dos autocracias "la española y la indígena", este choque cultural se materializa en instituciones sometidas a un rígido centralismo que con frecuencia atenta contra la autonomía de los estados y éstos, a su vez, contra la libertad municipal, al grado de que miles de mexicanos emigran a las ciudades de mayor desarrollo ante la impotencia de encontrar un futuro estable que les garantice una incorporación plena con el lugar en que nacieron.

El artículo 3 constitucional establece la participación de los ayuntamientos en la educación de su población. Esta educación, estimularía la exaltación de los valores y el conocimiento de la historia del municipio lo que lograría que las nuevas generaciones instrumentaran las condiciones que permitan al municipio una participación más directa en el desarrollo regional.

En los últimos años se intento un programa de desarrollo social llamado "Programa Nacional de Solidaridad" (PRONASOL), que lo único que hizo fue suplantar funciones que nuestra Constitución señala como exclusividad de los ayuntamientos, atentando con esto el espíritu federal de nuestra Carta Magna.

3.

Analizando la historia, es interesante observar que casi para terminar nuestra vida colonial estábamos dominados por el sistema de intendencias que tenían sometidas las comunidades a determinada jurisdicción. Los intendentes reemplazaban a los gobernadores y corregidores en lo relativo al derecho de formular reglamentos para el manejo de los ingresos municipales. También durante el porfiriato, los jefes políticos vuelven a arrebatar la autonomía a los estados, para que ya en el México donde nos rige la Constitución de 1917, se siga queriendo crear un centralismo que impida el crecimiento equilibrado de nuestro país.

Bien lo dijo Alexis de Tocqueville: "Es el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres".² Esta libertad sólo se podrá construir si los 2429 municipios hasta ahora registrados en nuestra geografía, logran una participación mayor en la vida cultural, económica y política de nuestro país.

La estructura central del presente trabajo, parte del análisis sobre la evolución municipal en México y en el estado de Tamaulipas, busca identificar el contrapunto cultural de nuestros municipios. Existen después de la Constitución de 1917 intentos importantes para lograr una auténtica autonomía y desarrollo en este nivel de gobierno, no obstante los esfuerzos hasta ahora realizados, todavía existen lagunas en la ley que impiden la aplicación correcta de los preceptos constitucionales.

² Ibid

4.

El análisis realizado, no es más que una pequeña aportación a lo ya estudiado por los grandes municipalistas mexicanos que han captado con gran inteligencia las fortalezas y debilidades de nuestra vida municipal.

En los momentos en que se realiza este trabajo, nuestro país vive uno de sus episodios cívicos más importantes, en él se debaten los más diversos aspectos de nuestra vida social por lo que en esta pluralidad de ideas propuestas y proyectos, se encuentra en la agenda nacional el tema del Municipio y el Federalismo Mexicano.

El rumbo que hoy decidamos los mexicanos, debe de ser el producto de un esfuerzo compartido, no por una generación espontánea, sino el de una generación sensible y vital que logre darle sentido a su compromiso histórico en donde la libertad y la democracia sean un modelo de vida y formen parte de lo cotidiano.

Se trata de una sociedad que encuentre los espacios de participación a través de referéndums, consultas populares, foros de participación ciudadana, frentes cívicos y plebiscitos. La democracia es sinónimo de modernidad, en los aspectos jurídico, económico y administrativo, así también es promotora de una correcta administración de justicia.

La correcta aplicación de nuestros preceptos, comenzará a consolidar un federalismo real en una República que empieza a fincar las bases que le ayuden a

5.

conquistar uno de los más grandes sueños de los liberales del siglo XIX: un país moderno que albergue en su seno la democracia, no como el modelo político perfecto pero sí como el más justo de todos, ya que todos los males de la democracia se pueden curar con más democracia.

ANÁLISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y DEL MUNICIPIO LIBRE EN TAMAULIPAS

CAPITULO I : ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1.Estructura del municipio castellano

Una de las manifestaciones más notables en el comportamiento humano es la asociación. Esta representa uno de los principales elementos que dan origen al municipio. El significado etimológico deriva del latín municipium cuyas raíces son: "munis", carga y "civitas", ciudad (El trabajo de la ciudad).

En lo que se refiere a la península ibérica, eran los tiempos de la dominación visigótica, la cual coincidió con la apreciación del Doctor Moisés Ochoa, de que dicha época, fue de transición en cuanto al régimen municipal. Los vestigios de este tránsito, se encuentran en dos instituciones municipales: El placitum y el conventus publicus vicinorum.³ El primero era la reunión judicial de los hombres libres, mientras que el segundo fue una asamblea integrada por hombres libres de la ciudad, pero con funciones administrativas.

No obstante de existir dichas figuras municipales, subsiste la línea directa del municipio grecorromano, ya que ninguno de los pueblos bárbaros imitó como

³ Ochoa Campos Moisés, "La Reforma Municipal" 3ª Edición Ed Porrúa, México, 1985, pág.77

los visigodos las costumbres romanas. Más tarde, con la invasión de los árabes empieza España a dividirse marcándose con el tiempo las diferencias entre la región árabe y la cristiana, sin olvidar el fuero juzgo.

Las transformaciones sociales y políticas dieron nacimiento en la sociedad hispana de mitades del medievo dos figuras importantes: Los Fueros municipales y las Cartas Pueblas. Tomando en cuenta que ya para el siglo X se había establecido en Córdoba, "el califato", unificando la administración de las ciudades dominadas, las cuales eran gobernadas por un delegado del califa, denominado Caldes, de ahí la palabra alcalde.

La defensa del territorio español contra la invasión arábiga, fortaleció la administración del municipio. Los reyes de España se dieron grandes privilegios a las gentes que fundaron centros de población. Las cartas pueblas: eran los derechos otorgados en documentos para poblar un determinado lugar, el cual no se limitaba sólo a lugares desiertos, sino a poblaciones ya establecidas, otorgándoles a su vez derechos específicos a los cuales se les llamó "Fuero municipal".

Estos nuevos pueblos tenían autonomía política y administrativa que ejercían a través de la "Asamblea de aforados", compuesta por los vecinos del lugar y que aparecían en las cartas, por medio de las cuales se les entregaban los derechos o fueros. Esta asamblea constituía el cabildo abierto, fue un momento importante para la organización democrática del transcurrido siglo XIII. Son más

tarde expulsados los árabes de España, cuando el municipio tiene que defenderse ya no sólo de los extranjeros, sino de los caudillos que participaron en la reconquista, los cuales habían obtenido el feudo los territorios recuperados. Los reyes vieron ahora en el municipio un aliado para vigilar a los señores feudales, creándose así, por Fernando III de Castilla y León las milicias comunales.

Pero una vez consolidándose el poder de la corona, ésta empieza a intervenir en la vida interna, era natural que las ciudades no aceptarían, por lo que se constituyeron en hermandades o asociaciones de municipios con sus propias ordenanzas, que reconocían como finalidades resolver problemas políticos de carácter general, adquirir una influencia en las cortes, salvaguardar los intereses locales y otras más⁴.

Desde Alfonso XI el justiciero, se siguió la práctica de nombrar jueces reales para que ya en el siglo XIV, no se encontrara ninguna ciudad importante sin alcaldes del rey, llamados "Mayores o Corregidores", los cuales disfrutaban de decisiva influencia en la vida municipal. Con el tiempo se fue limitando la autonomía del municipio, para que ya en 1520 se reunieran en Avila, representantes de 15 municipios los cuales se manifestaron resueltamente en favor de los fueros municipales, declarada la guerra de las comunidades", fueron derrotados los comuneros en los campos de Villalar en abril de 1521 en el mismo año en que caen en Tenochtitlan los pendones náhuas. Paralelismos que hacen

⁴ Rodríguez y Rodríguez Jesús, "Historia y Política del Municipio en México", tesis 1942 pág. 7

reflexionar a Carlos Fuentes, el cual afirma: "Hay aquí una hermandad digna de ser investigada y que fue ocultada por el triunfalismo y dogmas de la ortodoxia política, religiosa y racial."⁵

I.2. Municipio en la Nueva España.

Es en el siglo XVI extendiéndose al XVII, la época en donde realmente se alcanza la colonización, la etapa más importante del municipio en México.⁶ Desde la integración de la comunidad indígena, con las primeras conquistas pasando por el surgimiento municipal Castizo, encontramos los orígenes de la historia municipal. El derecho indiano gozaba de un carácter supletorio, el cual logró ganar muchas apelaciones ante las Cortes Españolas, hasta llegar al siglo XX con la influencia anglosajona con la modalidad de las juntas federales de mejoras materiales con lo que se empieza a dar la interrelación de las raíces indígenas con las corrientes occidentales primerizas.

II.1. La Villa Rica de la Veracruz.

Es Diego de Velázquez Gobernador de Cuba, quien confía a Hernán Cortés la tercera expedición para explorar las tierras que estaban en occidente, pero más tarde arrepentido trata de detener a Cortés, revocándole su nombramiento, lo que hace que éste apresure su salida. Cortés con cierta formación jurídica, sabía que al

⁵ Fuentes Carlos "Nuevo Tiempo Mexicano" 1ª Edición Ed Aguilar. México 1994, pág.79

⁶ Ochoa Campos Moisés, Op cit Pág. 93

emprender su viaje, el regreso a Cuba significaba la prisión o la muerte. Por lo que llegando a tierra, planea la fundación de una ciudad para que el Ayuntamiento le otorgara las facultades, sin necesidad de la anuencia del Gobernador de Cuba. Es el 22 de abril de 1519, cuando se funda el primer Ayuntamiento, saliendo como Alcalde: Alfonso Hernández Portacarrero y Francisco de Montejo, por Regidores: Alfonso Dávila, Pedro y Alfonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval, por Alguacil Mayor y Procurador General: Juan de Escalona y Francisco Alvarez chico.⁷

A la nueva población, se le puso por nombre La Villa Rica de la Veracruz, por haber desembarcado un Viernes Santo de la Cruz, y para que nadie se atreviera a protestar. Una vez instalado el Ayuntamiento el escribano Diego Godoy, llamó a Cortés y después de examinar sus poderes dados en Cuba, lo designó Capitán del ejército y Justicia Mayor.

Es de notarse que con el nuevo nombramiento de Justicia Mayor, Cortés se convertía en defensor legal de la autonomía del municipio, quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del Gobernador de Cuba⁸. Por medio de este artificio forense, el carácter de la expedición, cambió por completo.

En el país, había una colonia española conforme al régimen municipal de Castilla, la Puebla no reconocía más superior que al soberano y le representaba

⁷ Ibid, pág. 96

⁸ Ibid

legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera mezclarse. En América el municipio constituyó el cimiento de la Conquista. Aún más, la Conquista de México resultó autorizada por un municipio, el de La Villa Rica de la Veracruz.

II.2. Los Cabildos de españoles.

Afirmaba con certeza, José María Ots Capdequi, "todo el proceso de nuestra acción colonizadora en las indias, hubo de precisarse así: Primero descubrir, después de descubrir poblar, después de poblar pacificar⁹. La fundación de nuestras ciudades, fortaleció la vida municipal. La fundación corría a cargo de las personas que iban al frente de la expedición o bien, a un grupo de vecinos que llevaban a cabo los nombramientos de los oficios concejiles, los cuales eran vendibles. Los principales cargos de los Cabildos de la Nueva España, eran:

I.- ALCALDES ORDINARIOS: A cuyo cargo se encontraba la jurisdicción de primera instancia de las causas civiles y criminales.

II.-REGIDORES: Se encargaban de vigilar los abastos, de intervenir en las obras públicas, la visita de cárceles y cubrir interinamente a los Alcaldes ordinarios.

⁹ Ots Capdequi José María, "Estudios de la Historia del Derecho Español en las Indias", pág. 155, 1ª Edición Ed Minerva, Bogotá 1940

III.-LOS ALFARECES REALES: Tenían entre otras actividades, la de proponer a los seis candidatos para elección de Regidor Honorario y ser el suplente de los Alcaldes.

IV.-EL ALGUACIL MAYOR: Tenía a su cargo la ejecución de los mandatos de los Gobernadores y Alcaldes ordinarios. Debía mantener la paz pública y la seguridad en el municipio, además de que debía visitar las cárceles y mantener el buen estado de la prisión municipal.

V.-DEPOSITARIO GENERAL.- Era el administrador del dinero, los edificios públicos, bienes raíces o cualquier otro bien que se encontrara en litigio. La administración la hacían por encargo de los tribunales y generalmente los Regidores eran personas de sobrados recursos.

VI.-CONTADOR MAYOR DE MENORES: A este funcionario, incumbía la tarea de fijar la parte de las herencias que les correspondía en las sucesiones a los ciudadanos.

VII.-PROCURADOR GENERAL: Su función consistía fundamentalmente en cuidar los intereses del municipio, para ello, vigilaba que los ingresos municipales fueran los adecuados, controlaba sus egresos, presentaba al consejo anualmente una relación de gastos, recomendaba la aceptación de diversos asuntos que

llegaban al municipio y en general tenía que estudiar en primera instancia todos los asuntos relacionados con el Ayuntamiento.

VIII.-PROCURADOR MAYOR DE POBRES: Este funcionario, tenía como actividad principal la de defender, las causas de los estratos más débiles de la población, básicamente se convertía en un defensor de los presos, ya que veía porque sus procesos se agilizaran así como que les dieran un trato humanitario, para lo cual continuamente visitaba las cárceles a fin de escuchar a viva voz, los pesares y quejas de los reclusos.

IX.-OBRERO MAYOR: El departamento a su cargo, se ocupaba de que las propiedades e instalaciones municipales se encontrarán en buen estado, para ello se auxiliaba de un arquitecto. También tenía entre sus funciones, la de velar por que se cumplieran los reglamentos de construcción.

X.-JUEZ DE CARROS: Su labor era la de controlar que los carros de basura y sus caballos se encontraran en buen estado, así como el que a los basureros se les pagara puntualmente.

XI.-MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE FIEL EJECUTORIA: El Ayuntamiento elegía dos Regidores como miembros del tribunal, mismos que eran relevados cada tres meses El Tribunal era precedido por el primer Alcalde, relevándose también cada tres meses con el segundo Alcalde.

XII.-MIEMBROS DE LA REAL JUNTA MUNICIPAL: Generalmente los Ayuntamientos elegían dos Regidores como miembros de esta junta, a los que se les designaba la administración de las finanzas municipales.

La administración de la Nueva España estuvo altamente centralizada en la ciudad de México. Las organizaciones municipales se extendieron rápidamente durante la colonia, ya que garantizaba la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. Los Cabildos españoles gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli, en razón del escaso número de funcionarios de la Corona por el poder de los conquistadores.

En los primeros diez años de la conquista funcionaron Cabildos abiertos, es decir, reunión de diversos vecinos y funcionarios del Ayuntamiento para discutir asuntos referentes a la población, creación de leyes y problemas administrativos de las localidades, las resoluciones las tomaba un Cabildo cerrado.

La corona de Castilla pronto consideró estos Cabildos como parte constitutiva de ella, por lo tanto la intervención de la monarquía se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización.

Las funciones más importantes de los Cabildos, eran la impartición de justicia, la ejecución de obras públicas, fijar montos de productos y salarios, recaudación de tributos, inspección y vigilancia. Los pósitos y alhóndigas fueron

instituciones municipales particularmente importantes, pues eran encargadas de suministrar, grano barato y abundante, especialmente a los indios y españoles pobres.

II.3.Los Cabildos de Indígenas:

Para entender la conformación del cabildo Indígena en la Nueva España, es necesario retroceder en la historia para situarnos frente a una de las civilizaciones más esplendorosas de todos los tiempos: "Los aztecas". Esta raza también conocida como "Mechicas" tuvo un alto grado de desarrollo, ya que de ser un pueblo con pocas posibilidades de constituir una civilización digna de asombro, llegaron a ser una de las potencias relevantes de Mesoamérica, según las crónicas, los Aztecas comenzaron su peregrinación el año 1168 de nuestra era, procedentes de un lugar legendario llamado "Aztlán", que hasta la fecha no ha sido ciertamente localizado, en busca de un sitio que su Dios Huitzilopochtli le señalaría para su asiento definitivo.

No se ha podido establecer la ruta que siguieron desde su punto original de partida hasta llegar a Tula, ni tampoco se ha localizado el famoso "Chicomostoc", en donde se unieron a las tribus Nahuatlacas, pero es casi seguro que habían vagado durante muchos años por tierras Chichimecas antes de llegar al Valle de México.

Los Mechicas fueron paulatinamente incorporando a su cultura, los elementos e instituciones de los grupos civilizados agrícolas que poblaban el Valle, adaptándolos, transformándolos y dando lugar a través del tiempo, a su incorporación en la ciudad en su forma de vivir, la cultura que admiraron los españoles a su llegada. Una vez que ésta se consumó, coexistían dos modos de producción, el primero basado en la cooperación de productores directos y fundados en los esfuerzos comunes de parientes y amigos, el segundo estaba basado en la dependencia general de las comunidades locales con respecto a una comunidad superior.

Esto último, desempeñó el papel dominante en la formación económica y social en las culturas Mesoamericanas y particularmente en las culturas del Valle de México. El sitio que finalmente fue de la cultura Azteca, es la "Gran Tenochtitlan", actual Ciudad de México, la Ciudad de Tenochtitlan fue fundada en el año 1325, su nombre pudo haber significado, "Un homenaje al caudillo Tenoch", quien dirigió los Aztecas durante los primeros tiempos de su asentamiento en la cuenca de México, o simplemente referirse al lugar del nopal sobre la piedra o lugar donde crece el nopal sobre la hierba. La situación de Tenochtitlan desde el punto de vista del urbanismo físico, no era muy privilegiada pues carecía de elementos vitales como tierra firme para expandirse.

Además el Valle constantemente se veía amenazado por inundaciones de agua salada. A pesar de todo, sus cualidades estratégicas para la defensa y control

comercial de la cuenca de México, fueron superiores a los obstáculos, lo que queda demostrado por el constante aumento de su poderío a partir de la fundación de la ciudad. Sin embargo, la historia del desarrollo urbano nos presenta la incansable lucha del pueblo Azteca por superar los obstáculos, que confrontaba Tenochtitlan desde sus inicios y por mantenerla como alliva y deslumbrante cabeza del imperio.

Cada uno de los gobernantes de Tenochtitlan aportó obras para el desarrollo de la urbe. Especialmente se destacó, el Gobierno de Moctezuma, primero durante el cual se inició la reconstrucción de la ciudad, adquiriendo la metrópoli la fisonomía que contemplaron los españoles a su llegada a México.

El centro de la ciudad de Tenochtitlan, estaba fijado por la ubicación del Templo Mayor. Había otras construcciones que formaban el núcleo urbano principal; de ahí partía en Calzadas que conducían hacia los cuatro puntos cardinales. La ciudad quedaba dividida en cuatro partes que a su vez se dividían en calpullis. El calpulli fue la forma de organización política social y económica de los aztecas desde su origen, ya que como mencionábamos, la división en que se encontraban los mexicas durante su peregrinación, subsistió posteriormente en Tenochtitlan proliferando en diversos calpullis.

Numerosos son los historiadores que hacen referencia al calpulli, aún cuando ninguno de ellos cae en el peligro de intentar definirlo. Basta saber que

constituyó una forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado¹⁰. El calpulli se gobernaba a través de un consejo y contaba con funcionales tales como:

El Teachcauhuna, especie de Alcalde encargado de la administración.

- El Tecuhtli, jefe de la partida militar.
- Los Tecuhtlatos, directores de los trabajos comunales.
- Los Calpizcues, encargados de recaudar los tributos.
- Los Centectlapixcue, policías elegidos por los vecinos.
- Los Chinancalec, los habitantes del calpulle (eran tierras fraccionadas), les labraban una sementera para su sustento y gastos, y les daban servicio personal de criados de leña y de agua.

El historiador Fiederich Katz nos comparte en su libro "Situación social y económica de los Aztecas". Que el "calpullis" – llamados barrios por los españoles – eran comunidades de personas que poseían en común la tierra, sólo aquellos

¹⁰ Ruíz Massieu y Muñoz Virgilo, "Elemento Jurídico-Histórico del municipio en México" 1ª Edición UNAM, 1979 Pág. 25

cuyos padres y antepasados hubieran sido miembros de él, podían pertenecer al calpulli ¹¹.

Entre las características del calpulli se encuentran las siguientes:

En el calpulli existía la exogamia. Esto se apoya en dos hechos:

1.- De que entre los quichés existieran clanes exogámicos por lo que se considera que los hubiera entre los aztecas, pero esto tomado como una hipótesis.

2.- El otro fundamento es el que se refiere a la información que dice:

"A los hijos e hijas de los señores, naciendo les ponían casa y aposento por sí, tierras y gentes que se las labrasen y les sirviese y cuando se casaban las hijas, que la mayor parte eran fuera de los pueblos, quedaba esta gente por suya con las tierras." ¹²

Otra de las características de los calpullis es que era paterlineal, esto es, que la posesión de la tierra así como otras propiedades eran heredadas de padres a hijos. La mujer dependía generalmente del hombre desconociéndose con precisión cuales eran sus derechos.

¹¹ Katz Fiederich, *Situación Social y Económica de los Aztecas*, 1ª Edición UNAM, pág. 117

¹² *Ibid*

Es muy probable que los miembros del calpulli estuvieran emparentados entre sí, pero lo que sí se puede afirmar es que cada uno tenía su Dios propio llamado "Calpulteona, esto es Dios del Barrio".¹³

Se relata que el día festivo de la divinidad de un barrio se organizaba un banquete al que se invitaba a los habitantes de otros barrios. Así también a la muerte de uno de los muertos del calpulli se hacía una comida en su honor, como también después del sacrificio de los prisioneros de guerra a Huitzilopochtli, se hacía una fiesta para todos los habitantes del barrio.

Los guerreros de cada calpulli estaban organizados en unidades con capitanes, banderas, etcétera, propios que formaban la base del ejército mexica. Después de cada batalla, los prisioneros eran confiados a la custodia del calpulli; si alguno huía, el calpulli en conjunto tenía que pagar su indemnización.

En cuanto a la organización económica el calpulli representaba una unidad a quien pertenecía el suelo y quien pagaba en conjunto el tributo. Las casas de los jóvenes o *telpochcalli* estaban sometidas a los calpulli. Los calpullis elegían un jefe llamado *callpulec* y que debía provenir de una determinada familia, el puesto no es por sucesión, sino muerto uno eligen a otro, él más honrado, al más sabio, hábil y

¹³ *Ibid* 119

viejo. Si queda algún hijo del difunto, lo eligen, y siempre eligen pariente del difunto.¹⁴

Cabe destacar que en la última etapa del dominio azteca, surgieron factores según los cuales una parte del poblacho, la nobleza, se independizó de los calpullis viviendo fuera de ellos, no poseían tierra en el calpulli, no pagaban tributo común, estaban sometidos a otros tribunales, pertenecían a una agrupación militar especial y sus hijos no asistían a la casa de los jóvenes, sino a la escuela del templo para los hijos de los nobles: el calmécac.

En los relatos del maestro Alfonso de Zorita, se nos relata con gran maestría la vida en la Nueva España y los diferentes nombres que se utilizaban para referirse a los señores supremos. Uno de ellos era el de "llatoques" de un verbo que se dice "llatoa", que quiere decir hablar porque éstos, como supremos y meros señores; tenían la jurisdicción civil y criminal, y toda la gobernación y mando de todas sus provincias y pueblo de donde eran señores y a éstos eran sujetos las otras formas de señores.¹⁵

La segunda manera de señores se llama "tectecutzin o teules: éstos son de muchas maneras, y se denominaban de sus dignidades y preeminencias. Estos eran como los comendadores en España que tienen encomienda, y entre ellas hay unas mejores y de más calidad y renta que otras". Las casas de estos señores se

¹⁴ Ibid

¹⁵ Zorita de Alfonso, "Relación de los señores de la Nueva España" 1ª Edición UNAM 1942 pág. 114

llamaban "tecalli", que quiere decir casa de palacio de estos señores: de "tecutli" que es este señor, y "calli" que es casa; y este "tecutli o señor tenía dominio y mando sobre cierta gente anexa a aquel "tecalli, y unos eran de más gente y otros de menos ¹⁶

"La tercera manera de señores se llamaba "calpulec" o "chinancallec en plural, y quiere decir cabezas o parientes mayores que vienen de muy antiguos; porque calpulli" o "chinancalli" que es todo uno quiere decir barrio de gente conocida o barrio antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos que son de aquella cepa, barrio o linaje; y las tales tierras, llaman "calpulli" que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje". ¹⁷

Estos "calpulec" o linajes o barrios son muchos en cada provincia, las tierras que poseen fueron repartidas de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos, señalados para ellos y para sus descendientes, y así hasta hoy los han poseído y tienen nombre de calpulli y estas tierras no son en particular de cada uno del barrio, sino en común del calpulli y el que las posee no las puede enajenar, sino que goce de ellas por su vida, y las puede dejar a sus hijos y herederos.

¹⁶ Ibid pág. 115

¹⁷ Ibid

Los comunes de estos barrios o calpullec siempre tienen una cabeza y nunca quieren estar sin ella, y ha de ser de ellos mismos y no de otro calpulli, ni forastero porque no lo sufren, y ha de ser hábil para ampararlos y defenderlos y lo eleglan entre sí, y a éste tenían por señor. Este principal tiene cuidado de mirar por las tierras del calpulli y defenderlas y tiene pintadas las suertes que son, y las lindes, y adónde y con quien parten términos y quién las labra, y las que tienen cada uno; y van renovando sus pinturas según los sucesos y se entienden muy bien por ellas, Y es a su cargo, como está dicho dar tierras a los que no las tienen para sus sementeras, o si tienen pocas, según su familia les dan más; y tienen cuidado de amparar la gente del calpulli y de hablar por ellos ante la justicia y ante los gobernadores. Y en casa de ellos se juntan los del calpulli a hacer y tratar lo que conviene a su calpulli y a sus tributos y a sus fiestas

Los cabildos indígenas ya durante la Nueva España tuvieron un avance lento para lograr su consolidación y organización fija. En un principio, estuvieron compuestos por caciques. La recopilación de 1680, estableció un sistema diverso de elección de autoridades indígenas que se llevaba a cabo frente a curas o misioneros o con la aprobación del rey o gobernador. La recopilación de 1680 estableció los modos de elección

Que se puede establecer en dos grupos, uno otorgar el sufragio activo o pasivo a determinadas personas que eran principalmente los nobles y ancianos. El otro, concede dicho derecho a toda la comunidad.

A los indios, les eran concedidas ciertas garantías, como el de respetarles los bienes que se encontraban en propiedad comunal, estaba prohibido dar solares a los españoles en pueblos indios.

La estructura política de los indígenas estaba arraigada, funcionaba y además era necesario para apropiarse del producto y del trabajo de los naturales, los habitantes de las comunidades. No reconocían la autoridad de los españoles, por ello se decidió que los funcionarios de los ayuntamientos indígenas, salieran de la antigua clase dominante de la que habían sido sus dirigentes.

El cabildo indígena tuvo su apogeo a mediados del siglo XVI, al evolucionar la administración española, se multiplicaron los funcionarios y desplazaron a los dirigentes indígenas sobre todos aquellos que gozaban de determinado liderazgo.¹⁸

Y, es aquí en donde cabe destacar el papel de las "reducciones y los caciques", las primeras eran asentamientos locales, fueron sitios en donde se forzó a los indios a vecinarse. La Real Cédula de 21 de marzo de 1551 estableció: que los indios fuesen reducidos a pueblos y no viviesen divididos y separados por sierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal.¹⁹

¹⁸ Robles Martínez Reynaldo, "El Municipio", 2ª Edición Ed Porrúa, México 1993, pág. 64

¹⁹ Ochoa Campos Moisés, Op cit, pág. 158

La otra figura es la del cacique, dentro de la política seguida por la corona española de conservar leyes y costumbres de los pueblos indios, se adoptó el uso de respetar sus instituciones entre las que figuraban el gobierno de sus señores. Para ello se dispuso: que siempre que los descendientes de los primeros señores pretendiesen suceder en el señorío, las audiencias le otorgasen ese derecho se; si hubiesen sido despojados del mando, debían restituirlos y en igual forma a los pueblos, para que escogiesen sus caciques.²⁰

La ley hacía énfasis en que desde el descubrimiento de las indias se ha estado en posesión y costumbre, que en los cacicazgos, suceda los hijos a los padres. A los indios les estaba prohibido separarse de sus caciques, estos tenían una jurisdicción de mayor amplitud que la de los alcaldes indios. Podían imponer toda clase de penas, menos la de muerte mutilación o alguna otra atroz, reservándose a las audiencias y gobernadores la jurisdicción suprema.

II.4. Las Intendencias.

Siendo su origen en 1718, las intendencias dividían la península ibérica en 17 intendencias de hacienda y 6 militares, fue Don José de Gálvez visitador general de la Nueva España, quién dió lugar con el Marqués de Croix, el cual simpatizaba con el sistema de intendencias, a su regreso a la Metrópoli, fue nombrado Consejero de Indias, lo que le permitió poner en práctica sus ideas innovadoras y tener el apoyo del Rey, cuando este aterrizó en Madrid en 1786. Los intendentes

²⁰ Ibid

reemplazan a los Gobernadores, con el derecho de formular reglamento para el manejo de los ingresos municipales.

En cada provincia, el intendente precedía al cabildo, llevaba las cuentas de los propios, e informaba del estado de la Hacienda Municipal a la Junta Superior de Real Hacienda, las ordenanzas para un buen gobierno dispuestos por los ayuntamientos, debían ser aprobadas por los propios intendentes.

Habla perdido el Municipio como bien señala el Dr. Moisés Ochoa, su función subsidiaria de orden administrativo, y toda autonomía política ²¹.

A mediados del siglo XVIII, la influencia del centralismo administrativo francés se dejó sentir en la organización política de la Nueva España. Y como nos menciona el Dr. Moisés Ochoa, este sistema centralista, había sido aplicado previamente en la Habana en 1764 y en Perú en 1782 ²².

Las Ordenanzas de Intendentes intentaban combatir los vicios de la administración hacendaría y la falta de organización administrativa en el funcionamiento de los cabildos. Esta reforma constituida por 206 artículos, regulaba los asuntos municipales generales, hacendarios, de guerra, justicia y de policía, obligaban a los ayuntamientos a sujetarse a las disposiciones hacendarias emitidas por doce intendentes, distribuidos a lo largo y ancho de la Nueva España.

²¹ Ibid, pág. 199

²² Ibid

Antes de la reforma la colonia estaba dividida en cinco reinos, subdivididos en alcaldías mayores y corregimientos. Estos eran Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México. Existía asimismo una provincia: Yucatán. A partir de las nuevas ordenanzas, se intentó combatir la amplitud de estas jurisdicciones y las alcaldías mayores y corregimientos fueron sustituidos por una docena de intendencias. Los intendentes presidían las reuniones de cabildo, aprobaban cualquier tipo de ordenanza y ejercían atribuciones judiciales. Los municipios, por su parte, se convirtieron en meras juntas municipales en donde un Alcalde ordinario, dos Regidores y un Procurador realizaban funciones de carácter estrictamente administrativo.

Con anterioridad a esta reforma, se había establecido en 1767, una Contaduría General presidida por un Contador General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades de todas las Ciudades, Villas y Lugares del Reino de la Nueva España que controlaba las finanzas en los municipios de manera permanente. Es preciso hacer notar que a partir de la creación de esta institución, ya no pudieron los Regidores gastar nada de los fondos de la ciudad sin el consentimiento previo del contador general.

CAPITULO II: PERÍODO INDEPENDIENTE.

II.1. Movimientos precursores.

Los ayuntamientos jugaron un papel fundamental en el movimiento de independencia, según la opinión del síndico Francisco Primo de Verdad y del regidor Azcarete fueron los precursores de las doctrinas de la soberanía popular que representaron la chispa que diera inicio al movimiento armado protagonizado por el cura de Dolores, Miguel Hidalgo Costilla y Gallaga.

El movimiento insurgente empezó con las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII en favor de Napoleón, debido a que los criollos consideraron que el reino quedaba acéfalo, y de ahí nace la representación de los ayuntamientos de México al virrey Iturrigaray, el 19 de junio de 1808. En el pensamiento político de la época trascienden dos tesis sobre lo que implica la "representación" popular: el de la soberanía popular, es decir, la participación de los ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo y el de la soberanía nacional, asumida por las autoridades a falta del monarca.

El ayuntamiento pretendía ser reconocido como el representante de esa soberanía, por lo que colocaría los cimientos para dar inicio a nuestra independencia.

En esta fase, el municipio en México aún colonial, contó con organizaciones económicas de subsistencia y explotación de los recursos naturales, sin que se establecieran reglas distintas. Hubo cambios a partir de la llegada de los Borbones a la corona española, que sólo se dieron para la reorganización de los aparatos centrales del gobierno virreinal, aumentando así el recargo de tributos e impuestos, ya que en ese momento el fondo público era bajo; lo que trajo consigo que se suprimieran cargos concejiles, en favor del despotismo vestido de ilustración.

A pesar de los movimientos de insurgencia de 1810, el gobierno local conservó la organización que le heredó la época anterior, pero con mayor control por parte del Virrey. En este período no es lo mismo hablar de gobierno local en la región del altiplano central del Valle de México, que en las regiones más pobres y explotadas donde la mecha revolucionaria cobró más fuerza. El ayuntamiento de las ciudades se dedicaba a embellecerlas, vigilar y medir entre los habitantes, reportar a los superiores de los disturbios y contribuir al mejoramiento de la economía local; los ayuntamientos rurales sólo actuaban en funciones de policía.

Bien lo señala Teresita Rendón, de 1808 a 1810 el estado de nuestros municipios fue el mismo, no hubo texto legislativo ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y la pésima condición en que se encontraba.²³

²³ Rendón Huerta Barrera, Teresita, "Derecho municipal". 1ª Edición, Ed Porrúa, México 1985, p. 103

Todos estos factores antes mencionados, al conocer los tres siglos de coloniaje ven a un municipio en una profunda crisis económica y política debido a su nula participación democrática y que sus atribuciones de autonomía estaban vedadas. Mientras que las colonias crecían en población, mientras que las ciudades se desarrollaban en tamaño y ocurrencia, su condición jurídica que debería haber corrido pareja con el adelanto material era consecuentemente sacrificada por una política que temía al criollo y al mestizo y que basaba el bienestar colonial y la integridad imperial en la exclusión de los colonos de la participación en la cosa pública, porque como resultado de la perfección del círculo vicioso, estaban muy seriamente incapacitados para llenar del modo debido las obligaciones de la ciudadanía. Pero es de admirar que las ciudades estorbadas en su desarrollo normal por la sujeción centralista, se convirtieran en el centro de revuelta para separarse de España.²⁴

Entre los antecedentes que más influyeron en la actitud adoptada por el ayuntamiento de México en 1808, cuando hablaba de los respetabilísimos derechos de la nación y de que ninguno puede nombrarle soberano sin su consentimiento, fueron: primero, el del ayuntamiento de Veracruz en 1519 como fuente del poder en ausencia del soberano; el segundo, la Real Cédula de 1522 y la de 1530 que conferían a la ciudad de México, el primer voto de las ciudades.²⁵

²⁴ Mazariegos, Iliana, "El poder del Municipio", 1ª Edición, Ed Banobras, México 1987, p. 63

²⁵ Ochoa Campos, Moisés, op. cit. p. 213

II.2. Constitución de Cádiz de 1812 y el municipio.

La Constitución de Cádiz apenas si tuvo aplicación en la Nueva España, estuvo en vigor del 30 de septiembre de 1812 al 17 de agosto de 1814 y, posteriormente en 1820; sin embargo, su aportación y antecedente en la futura consolidación municipal fue muy importante, entre los puntos positivos tenemos:

- a).- El sistema de elección popular directa.
- b).- Existencia del ayuntamiento en todo lugar que excediese de mil almas.
- c).- Ejercicio de la función por un año.
- d).- La no-reelección de los funcionarios municipales.

Pero a la vez, la Constitución gaditana sentó precedentes negativos, principalmente con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos a través de los jefes políticos, así como la pérdida de la autonomía municipal en materia hacendaria. Estos dos hechos fueron los que en futuro darían pie a discusiones y reclamos sociales.

Fray Servando Teresa de Mier, llevo a cabo un análisis sobre el Congreso de Cádiz al que calificó de no ser nacional ni constitucional. Por el contrario, arrolló la Constitución "no menos de España que la de las Indias". "Ha abolido ambos consejos y de un golpe destruido el pacto, los derechos, la legislación de las Indias y destrozado su magna carta, para que en todo estén sujetos a España".²⁶ Los preceptos gaditanos, decían que el ayuntamiento se conformaba por el alcalde o

²⁶ García Flores, Margarita, "Fray Servando y el Federalismo Mexicano", México, INAP, p. 143

alcaldes, regidores y el procurador síndico; dicho ayuntamiento debía ser presidido por el jefe político en la cabecera del distrito que le correspondiera.

La figura del prefecto es de origen francés, este cargo tenía la función de representar al gobierno central en el departamento o partido, por lo que es una mezcla de organización provincial y municipal. En España la Constitución de Cádiz incluye el sistema de los jefes políticos que presidían al gobierno del municipio, sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos jefes políticos llevaron también el nombre de prefectos políticos.²⁷

Los ciudadanos de la demarcación del municipio elegían a los electores, y estos a su vez nombraban a los integrantes del ayuntamiento que eran individuos mayores de 25 años.

Los alcaldes y el síndico, eran electos cada año, los regidores la mitad de cada año, pero si hubiese dos, uno cada año.

Las funciones del ayuntamiento a parte de las ya mencionadas, estaban la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, conservación del orden público, sanidad, recaudación de propios y arbitrios, vigilar el sostenimiento de las escuelas de primeras letras, entre otras. El ayuntamiento debía de responder de su actividad

²⁷ Ochoa Campos, Moisés. "El municipio y su evolución institucional", 1ª Edición, Ed Danobras, México 1987.

a las diputaciones provinciales, las que analizaban los fondos públicos mediante cuenta anual justificada.

A mediados de 1814, Fernando VII, suspendió la vigencia de la Constitución de Cádiz, al mismo tiempo se disolvieron las Cortes lo que ocasiono el retorno al absolutismo. En 1820 el Monarca fue obligado a restituir las Cortes y a jurar la Carta Magna por una rebelión constitucionalista.

II.3. CONSTITUCION DE APATZINGAN.

En Apatzingan Don José María Morelos junto con otros hombres prominentes y burlando a las milicias realistas, protesta el 24 de octubre de 1814, cumplir la primera Constitución que ya podemos llamar mexicana, la cual hacia referencia al municipio en su artículo 208: Los pueblos, villas y ciudades, continuaran respectivamente al igual que los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos.

Al decir de Ochoa Campos, dicha Constitución conservo el estado de cosas imperantes en aquella época en lo relativo al régimen municipal.²⁸

²⁸ Ochoa Campos, Moisés, "La reforma municipal", 3ª Edición, Ed Porrúa, México 1979 p. 229

Para algunos tratadistas, la constitución de Apatzingan no se aplicó un sólo día en el país, toda vez que el Congreso tuvo que trasladarse constantemente de región a región protegido hasta donde era posible por las armas de Morelos, hasta que su existencia y su influencia fueron anuladas.²⁹

Por ello, se piensa que Morelos fue primero militar y después político; un repaso detenido y minucioso de sus papeles, tanto públicos como privados, prueba que ambas líneas de conducta una física y otra espiritual convivieron en su ánimo, muy entrelazadas, desde su debut en la escena insurgente.

Cuando Morelos escribe a Rayón, haciéndole varias observaciones al texto de los Elementos de la Constitución, ni la burla perdona el aludir a los derechos del Monarca: en cuanto al punto quinto de nuestra Constitución por lo que respecta a la soberanía de Fernando VII, como es tan pública y notoria la suerte que le ha cabido a este grandísimo hombre, es necesario excluirlo para dar al público la Constitución.³⁰

La "Junta Gubernativa" de Rayón y el "Congreso Nacional" de Morelos, actos de un gobierno propio, no sólo ajeno sino adverso al realista que mandaba en la capital, inspirada en los recientes ejemplos de la península y de Sudamérica, era un paso político de mucha envergadura en el desarrollo de la revolución. Aunque

²⁹ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Historia y política del municipio en México", Tesis, 1942.

³⁰ Lemoine Villicaña, Ernesto, "Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y otros testimonios de la época", UNAM, 1975, p. 90

instaurada para gobernar la colonia a nombre y mientras durase la cautividad de Fernando VII, significaba ya el principio de autonomía de soberanía nacional a medias, que en un futuro no muy lejano podrá afinarse y superar las trabas y limitaciones propias de su apresurado alumbramiento. Señala Ernesto Lemoine que, pese a la desazón interior que lo embarga, Morelos reconoció la validez de la Junta e hizo que sus tropas y los pueblos dominados por ellas juraran como el gobierno legítimo del país.³¹ Un ejemplo de lo anterior es la misiva en que Morelos insta al cabildo eclesiástico de Oaxaca a solemnizar el juramento a la Junta Gubernativa, la feliz reconquista de esta hermosa y opulenta capital empeña nuestro celo en beneficio de sus habitantes para establecer el religioso, sabio, y feliz gobierno que SM, la Suprema Junta Nacional Gubernativa de estos dominios, ha declarado con tantas satisfacciones y ventajas, de los innumerables pueblos que reconocen su soberanía como legítima depositaria de los derechos de nuestro cautivo monarca, Don Fernando VII.³²

II.4. La Constitución de 1824 y el municipio.

Es en esta constitución, como señala el jurista Ignacio Burgoa, en donde se crea el Estado mexicano.³³ El municipio casi desapareció políticamente, la Constitución deja en libertad a las entidades federativas para organizar su gobierno y administración interior, como lo señalaba el artículo 161, fracción primera. "De

³¹ Ibid., p. 98

³² Ibid., p. 235

³³ Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho constitucional mexicano", Ed. Porrúa, 2a. edición, México 1976, p. 884

organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva".

Cabe señalar, que todos nuestros regímenes constitucionales de carácter federalista se han caracterizado por la poca importancia que le han dado al problema municipal, en el caso concreto de la Constitución de 1824, el municipio continuo rigiéndose por las leyes promulgadas con anterioridad a la independencia ya que no encontraban su fortalecimiento en dicha Constitución.

El Estado se dividió en distritos, cada uno de los cuales se gobernaba por un Prefecto, quién era responsable de la seguridad pública, de vigilar que los ayuntamientos cumplieren con su deber, así como de regular el manejo de los fondos públicos.

Los distritos a su vez se dividían en partidos que estarían a cargo de un subprefecto, cuyas funciones eran las mismas que las del Prefecto. Los ayuntamientos se renovaban anualmente, sólo podían excusarse los vecinos, para no ejercer la función edilicia por causa justa o a criterio del prefecto respectivo.

Los alcaldes ejercían funciones de conciliadores en materia civil en juicios de menor cuantía, y en materia penal sobre injurias y faltas leves.³⁴ Ante el reclamo de las provincias para que el primer Congreso Constituyente se pronunciara por una

³⁴ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., p. 78

República Federal, se nombró una comisión especial para que elaborara las bases fundamentales de la nueva Constitución. Fray Servando era miembro de esa comisión y reunió a todos los demás miembros en su casa, era el momento que él esperaba para concebir la organización del país formalmente plasmada en el documento llamado "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana".

El pensamiento de Fray Servando varió de un tiempo a otro, en una ocasión señaló: "en un tiempo estuve por la Monarquía moderada, uniforme al sistema de Inglaterra; pero posteriormente en mi libro, "Memoria Política Instructiva" escrita en Filadelfia, estuve por la forma Republicana".³⁵

Existieron dos decisiones de Fray Servando que resumen la importancia de sus tareas políticas: luchar por la independencia y por una república popular federal. Hay que hacer notar que Fray Servando nunca olvida el sentido local o de provincia en la Constitución del nuevo Estado. Sin embargo, rechazó los espejismos históricos. No importó recetas extranjeras y se inspiró en las soluciones encontradas o anheladas en otros países juzgando su aprovechamiento entre nosotros. Pidió atender a nuestras realidades ¿Quiere usted que nos constituyamos en una República central? No yo - respondía Fray Servando - Yo siempre he estado por la federación, pero por una federación razonable y

³⁵ García Flores, Margarita, op. cit. p. 114

moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente que debe hallarnos muy unidos.³⁶

El sentido local o provincial del federalismo siempre significa para Fray Servando la conservación de nuestro nacionalismo. En última instancia, porque cada región ha de conservar los valores éticos y culturales regionales y el estilo de vida, y esa es su aportación a la República Federal.

Para José Barragán el federalismo, comienza con el pronunciamiento militar de Casa Mata.³⁷ Dicha Acta propició la negación y anulación del propio Iturbide y de su Imperio. El cambio hacia la República quedó franco, sí, pero no sin problemas y dificultades. Cuatro son los hechos que parecen traer consecuencias por el triunfo de la rebelión federalista de Antonio López de Santa Ana. El primero, sería la reinstalación obligada del Congreso, el cual aniquiló el Imperio y desterró al libertador; el segundo, fue la imposición a este Congreso de convocar a un nuevo Constituyente; el tercero, hace referencia al movimiento de autodeterminación libre y soberana de muchas diputaciones provinciales ante la resistencia del Congreso para convocar uno nuevo; y el cuarto, es consecuencia de la constitución en estados libres, independientes y soberanos de tales diputaciones provinciales.

³⁶ Ibid. p. 146

³⁷ Barragán Barragán, José, "Introducción al federalismo, la formación de los poderes de 1824", UNAM, México 1978, p. VII

Fueron las limitaciones que decretaron algunos diputados electos para el Congreso que finalmente se reunió en noviembre de 1823; bien señala el maestro Barragán, sólo explicando la mutua de estos cuatro elementos se comprenden su trascendencia.

Los acontecimientos militares y políticos que se involucran en la conjuración de Veracruz, además, los postulados del Acta de Casa Mata, el 1 de febrero de 1823, condujeron directamente al federalismo.³⁸

II.5. Leyes constitucionales de 1836.

Las leyes constitucionales impuestas por los regímenes centralistas, manejaron al país con un sistema en el que a los estados se les denominó Departamentos, los cuales dependían del poder central.

La ley fundamental de 1836 se dividió en siete estatutos, por lo cual se le conoce como La Constitución de las Siete Leyes, las cuales al hacer un señalamiento claro sobre la institución municipal declaran entre otras cosas, que las autoridades municipales serían electas popularmente.

La ley sexta, regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos, la cual establecía que la República se dividiría en Departamentos y estos en Distritos, los cuales a su vez se dividirían en Partidos. El

³⁸ Ibid. p. VIII

Departamento estaba a cargo de un gobernador designado por el gobierno central.

Las leyes constitucionales de 1836, establecían en materia municipal:

Artículo 22.- Habrá ayuntamientos, en las capitales de los departamentos, en los lugares que había en 1808, en los puertos cuya población llegue a 4000 habitantes y en los pueblos que tengan 8000 mil, en los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las juntas departamentales con los gobernadores respectivos.

Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que señala la ley dictada el 20 de marzo de 1837.

El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijara por las juntas departamentales respectivos de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos dos.

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casa de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios y promover el adelantamiento de la agricultura, Industria y Comercio, de auxiliar a los alcaldes en

la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos.³⁹

II.6. Las bases de organización de la República mexicana de 1843.

Fue una Junta Nacional de legisladores integrada por 69 personas, la que el 13 de junio de 1843, dieron al país un nuevo código centralista conocido por el nombre de "Bases Orgánicas de la República Mexicana". Esta norma constitucional es muy distinta a las Siete Leyes, pues toca el tema de la municipalidad de manera mas restringida.⁴⁰ El artículo 134, establece en su fracción X que serán facultades de las asambleas departamentales, hacer la división política del territorio del departamento y establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía urbana y rural; también en su fracción XII, señala aprobar los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

La fracción XVII, propone al Gobierno supremo una lista de todas las personas que le parezcan -- que no sean menos de cinco -- para el nombramiento de Gobernador. En los departamentos fronterizos no tendrá obligación el Gobierno de sujetarse a esta lista, y en caso extraordinario lo acordara el Congreso por iniciativa del Presidente.

³⁹ Derechos del pueblo mexicano, Ed. Porrúa, tomo 11, artículo 115, México 1985, p. 10

⁴⁰ Ibid. Tomo 8, p. 14

En síntesis, podemos señalar que los departamentos eran regidos por los gobernadores, los Distritos por los prefectos, los Partidos por los subprefectos y las municipalidades por los ayuntamientos.

A principios de 1840 la situación que vivía la República bajo el régimen de las Siete Leyes defendido por Anastasio Bustamante y los miembros de su gobierno era ya insostenibles. Las causas más evidentes de la debilidad del régimen era la inseguridad de los bienes y personas en un país "infestado de bandidos", el grupo gobernante también denominaba así a la mayoría de los federalistas pronunciados por toda la República. A pesar de la fuerza política y militar del grupo en el poder, Cecilia Noriega Elio señala que "existían una interminable serie de revueltas que asolaban al país y la incapacidad del gobierno para sofocarlas era el índice más claro de su debilidad y de la inconformidad de las Regiones con el sistema político vigente".⁴¹

Era palpable la necesidad de reformar la Constitución de 1836 pero, como en ella se asentaba que cualquier reforma a sus leyes sólo podría hacerse después de seis años de su promulgación, se alargaba su vigencia hasta el año de 1842 en los mismos términos en que estaba. Los conflictos sucedidos a partir de que Bustamante fue electo Presidente en enero de 1837 aceleraron las tensiones en el país, y la mayoría de los grupos interesados en formar parte de la política nacional plantearon la necesidad de adelantar las reformas. Los problemas de adelantar las

⁴¹ Noriega Elio, Cecilia, "El constituyente de 1842", Ed, UNAM, México 1986, p. 20

reformas no se hicieron esperar; el primero era sobre los diputados que deberían discutir y aprobar los cambios de la Constitución, se decía que otro Congreso y no el actual debería reformarla. El gobierno quería que fuera el Congreso vigente y solo el Supremo Poder Conservador podía retrasar o adelantar los acontecimientos.

Al final el gobierno aceptó las reformas pero con muchas restricciones; lo que provocó reacciones en la prensa que señalaba "ya no sólo las reformas y su cumplimiento sino la solución a los problemas nacionales a través de un nuevo congreso nacional y extraordinario."⁴² Fueron los años en que se deseaba con afán que se reunieran en la nueva Constitución las ventajas del sistema centralista y federalista. Entre 1840 y 1843 hubo dos movimientos importantes que respondían a estos dos proyectos políticos distintos, a dos maneras de concebir la organización nacional. Uno era el pronunciamiento federalista de julio de 1840 encabezado por José Urrea y Valentín Gómez Farías y el otro fue el llamado "Pronunciamiento de Jalisco", iniciado en Guadalajara en agosto de 1841, dirigido por el general Mariano Paredes y Arrillaga quien actuaba en esta época como portavoz de un nutrido grupo de militares. Este proyecto iba a adquirir fuerza y madurez cuando se hiciera indispensable escoger entre las alternativas de organización política que se presentara; es decir, cuando se reuniera otro Congreso para elaborar una nueva Constitución.

⁴² *Ibid.*

II.7. Actas de Reforma de 1847.

Una vez establecido el federalismo, se reinstaura con carácter transitorio la Constitución de 1824. Como lo hemos señalado el federalismo casi deja rezagado el tema del municipio, de ahí que el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847 que ratifica la vigencia de la Constitución Federal de 1824, no integre una disposición relativa a los municipios o a los ayuntamientos. Es en este tiempo en que los estados sustituyeron a los Departamentos.

II.8. Estatuto orgánico provisional de la República.

Dicho documento nació el 15 de mayo de 1856, dispuso entre otras cosas que los gobernadores de los estados, y los jefes políticos serían nombrados por el Presidente de la República, a decir del jurista Ignacio Burgoa en el Estatuto orgánico provisional de la República mexicana se vuelve hacer alusión al municipio pero sin señalar la base de su estructura, ya que dejó a la voluntad de los gobernadores de los estados la implantación, integración y organización de las municipalidades,⁴³ señalando expresamente en su artículo 117 las atribuciones de los gobernadores:

I.- Nombrar las autoridades políticas subalternas del estado.

XIII.- Hacer la división política, del territorio del estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, y expedir sus ordenanzas respectivas.

⁴³ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit, p. 885

XVI.- Aprobar los planes, de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades.

XXV.- Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los propios arbitrios de los pueblos dictando al efecto todas las disposiciones y medidas convenientes, y dando cuenta de ellas al supremo gobierno.

Artículo 121. - En los estados y territorios habrá un consejo compuesto de cinco personas, que nombrara el gobernador o jefe político, con aprobación del supremo gobierno y cuya atribución ser consultar al gobierno local sobre todos los puntos que sean necesarios para la mejor administración publica.

II.9. Ley Lerdo- ley de desamortizaron de fincas rústicas y urbanas propiedad de Corporaciones civiles y religiosas.

Los ayuntamientos eran considerados entre las propiedades desamortizadas de las corporaciones civiles, así pues todos los bienes municipales fueron objeto de dicha regulación a la fecha del nacimiento de la ley Lerdo, el 25 de junio de 1856. Debido a que se consideraba que para lograr el desarrollo y el engrandecimiento de la nación era necesario el movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad, la cual era considerada la base fundamental de la riqueza pública.

II.10. La Constitución de 1857 y el municipio.

La Constitución de 1857 en su artículo 117 establece la competencia entre la federación y los estados, en donde los estados se reservaron todas las facultades no señaladas para la federación, así como que el gobierno interno de las entidades federativas sería regulado por los propios estados.

Dicha constitución solamente se ocupa del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, sin embargo en el seno del constituyente se presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades presentadas por el diputado Castillo Velasco, en sus puntos más sobresalientes decía:

a) Así como se reconoce la libertad a las partes de la federación, que son los estados para su administración interior, deben también reconocerse a las partes constitutivas de los estados que son las municipalidades.

b) Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar, recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado.

Desafortunadamente este proyecto no prosperó, por lo que no llegó a formar parte del texto Constitucional de 1857, no obstante de representar un antecedente histórico importante sobre la evolución del municipio libre.

Nuevamente queda a la luz lo dicho por Felipe Tena Ramírez de que los municipios deberían haber recibido mas atención de los regímenes federales y que la libertad figurara en los programas del partido liberal. Pero no fue así, las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios.

Fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.⁴⁴ Es importante señalar que la Constitución del 1857 todavía en nuestros días es motivo de análisis de politólogos y juristas, es el maestro Daniel Cosío Villegas el que en años recientes llevo a cabo un estudio en donde enfrenta directamente a los críticos de la Carta Magna de 1857, principalmente Justo Sierra y Emilio Rabasa.

Entre las críticas que llaman la atención es aquella en que Justo Sierra señala que la mayoría de los ayuntamientos y aun todos ellos, carecían de los recursos necesarios para retribuir el trabajo de sus municipios. "Y habría seguido sobre la tierra firme, si, partiendo de ese hecho hubiera limitado su inferencia a señalar la posibilidad legal de que alguien invocara el artículo 5 para negarse a prestar un trabajo tan necesario como noble."⁴⁵

Pero Sierra se remonta a la misma realidad que tanto reprochaba a los constituyentes del 56 cuando asegura que el artículo 5 hace imposible el gobierno municipal pues entonces la historia revela esta realidad:" No se conoce un solo

⁴⁴ Tena Ramírez, Felipe, "Derecho constitucional mexicano", Ed, Porrúa, México 1975, p. 155

⁴⁵ Cosío Villegas, Daniel, "La Constitución del 57 y sus críticos", Ed Hermes, 1957, p 57

caso de una persona que haya acudido al amparo para rehuir un cargo de munícipe aún cuando es bien probable que muchas negaran su consentimiento a figurar en las listas electorales de regidores precisamente porque eran pobres ellas y el ayuntamiento no podía pagarles."

Pero como bien señala el pensador Cosío Villegas, "Que la historia reduce a muy poca cosa esa posibilidad teórica, pues es un hecho que en el gobierno municipal del país figuraron o quisieron figurar personas de las más variadas clases sociales, y en todo caso, distinguidas en la de cada uno."⁴⁶ Además, había otra realidad que no consideró Justo Sierra: el regidor o el munícipe no consagraba todo su tiempo a las tareas municipales. Por lo que es obvio que la viabilidad del gobierno municipal no depende de la posibilidad constitucional de hacer obligatorio el trabajo de regidor o munícipe, sino el hecho de que los ayuntamientos tengan recursos tan abundantes que puedan, sobre cubrir a satisfacción todos los servicios municipales y pagar liberalmente a sus gobernantes.

Hay una reforma a la Constitución de 1857 que Emilio Rabasa sugirió y de la que no se oye hablar mucho a sus discípulos y partidarios políticos. Ciertamente que Rabasa no la planteó con la necesaria amplitud de espíritu, pues propuso esta reforma simplemente como un medio de frenar el poder excesivo que con toda razón advertía en los gobernadores de los estados. Dice: "El medio más llano y quizás el único de corregir el defecto de la amplitud ilimitada del poder local (el del

⁴⁶ Ibid.

gobernador de un Estado), sería dar libertad completa a la administración municipal y extender sus funciones y atribuciones constitucionalmente a cuanto requiera el cuidado de la pequeña jurisdicción, de suerte que pudiera recaudar los fondos que cada una haya menester en vista de las necesidades y recursos."⁴⁷

El artículo 115 constitucional de la Constitución vigente adoptó esa sugerión dándole una gran amplitud: sobre todo evitando las autoridades intermedias en el caso del "jefe político", además de darle al municipio personalidad jurídica propia y la facultad de administrar libremente sus recursos, porque esa administración se puso en manos de un ayuntamiento elegido popular y directamente.

Hay que señalar que a estas alturas de nuestra historia constitucional la Asamblea Constituyente tenía muy claro el principio del Pacto Federal al señalar en su artículo 40 "que la República está compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental".⁴⁸

II. 1.1 Estatuto provisional del imperio mexicano.

El Estatuto del Imperio Mexicano fue promulgado en el Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865 por Maximiliano de Habsburgo, cuyo texto contenía una clara tendencia liberal así como un especial interés por la regulación

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ De la Cueva, Mario, "Teoría de la Constitución", 2ª Edición Ed, Porrúa, México 1982, p. 116

municipal, entre sus artículos más importantes sobre dicha regulación se encuentran:

Artículo 28.- Los prefectos son los delegados del Emperador para administrar los Departamentos, cuyo gobierno se le recomienda y ejercen las facultades que las leyes les demarcan.

Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de habitantes.

Artículo 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamiento y comisarios municipales.

Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador, los demás por los prefectos de cada Departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.

Artículo 40.- El Emperador decretará las contribuciones municipales, con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del Departamento al que la municipalidad corresponda.

Artículo 43.- Los ayuntamientos formaran el consejo del municipio, serán elegidos popularmente en la elección directa y se renovaran por elección cada año.⁴⁹

II.12. El municipio y el Porfiriato.

Para que el país enfilara hacia el progreso material, no había otro camino según Porfirio Díaz, que atender las muelas no las leyes. Toda la experiencia política, militar y administrativa que acumuló en sus más de 20 años de andanzas guerreras, y toda la sabiduría heredada de sus teocráticos antepasados las pondría al servicio de una idea. Unificar a la nación, fortalecer su poder personal e instaurar el reino del orden y la paz.

En 1884 Porfirio Díaz suprimió los mandos castrenses superiores, dividió la República en doce zonas militares y creó dentro de estas más de 30 jefaturas de armas, los caudillos y caciques a la sombra, al mismo tiempo que hizo sentir en todas las regiones el peso del poder central.

Es muy conocida, la carta que le escribe Don Justo Sierra, el 2 de noviembre de 1899, una carta notable por su inteligencia y su valentía, nadie la conocería sino hasta después de la revolución. Sierra se había negado a firmar su solidaridad con la reelección de Don Porfirio. Su posición en este sentido no era nueva: Como

⁴⁹ Derechos del Pueblo Mexicano. Op. Cit., p. 16

redactor del manifiesto de la Unión Liberal en 1892, había recomendado que aquella reelección fuera la última.

Pero ahora a unos días del nuevo siglo, el significado de la reelección era mas grave: la reelección - escribe Sierra- significa hoy la Presidencia vitalicia, es decir, la monarquía electiva con un disfraz Republicano.

Fue en la época de Don Porfirio, cuando el centralismo cobró mayor fuerza y terminó con la vida municipal, pasando ha convertirse en una instancia secundaria y subordinada a los prefectos políticos, figura que era superior jurárquicamente a los ayuntamientos y que representaba una autoridad entre estos y el gobierno.

Los ayuntamientos tenían únicamente la función de cuerpos consultivos, concediéndoles solamente facultades relativas a la vigilancia y a la prestación de unos servicios públicos.

En cambio a los prefectos se les atribuía realmente el gobierno y control de las municipalidades, indicando expresamente en el artículo 32 de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, asimismo que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político; Con los gobernadores tenían comunicación muy estrecha como lo señala el historiador Enrique Krauze, cuando escribe sobre la relación entre Porfirio Díaz y Bernardo

Reyes, Gobernador de Nuevo León, y Procónsul del noreste, éste solía recibir ordenes, informes y sugerencias sobre los más diversos asuntos como:

La elección para la legislatura, el senado y la judicatura, indultos de reos sentenciados y tácticas de sujeción a los caciques. Todo este autoritarismo y represión sobre las diversas regiones de nuestro país provocó el sometimiento permanente del municipio al poder central, lo que consecuentemente hizo surgir el movimiento armado de 1910.

Como podemos ver en el siglo XIX poco o nada importó el municipio. Las reglamentaciones que sobre el se hicieron fueron, como comenta el historiador Jaime del Arenal Fenochio "intentos realizados por el estado nacional para culminar la política de control sobre los organismos intermedios entre el individuo y el estado".⁵⁰ Parafraseando al mismo autor, la ley no puede alejarse de la realidad que esta regulando y al mismo tiempo ser justa y realizable. Es necesario que nuestros legisladores y juristas se aboquen al análisis de la riquísima, compleja y diversa realidad municipal mexicana, cualquiera que esta sea.⁵¹

III.13. Principales planes revolucionarios.

En muchas regiones se tocaba el Índice de la esclavitud, en las plantaciones del suroeste la mano de obra escaseaba a pesar del flujo migratorio proveniente de

⁵⁰ Boehm de Lamerias, Brigitte, (Coordinadora) "El Municipio en México", El Colegio de Michoacán, Zamora, 1987, p.89

⁵¹ Ibid.

las deportaciones de indígenas yaquis y otros campesinos rebeldes, las autoridades y los caciques, los rurales y los hacendados se hacían cómplices de los castigos corporales más inhumanos y de un régimen de servidumbre por deudas.⁵²

Las condiciones políticas y económicas en que se encontraba México en el régimen porfirista generó uno de los postulados de los líderes revolucionarios, que fue la anulación de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre. Las jefaturas, eran de carácter distrital y se asentaban en las cabeceras de distrito o de partido, controlando los ayuntamientos de su circunscripción, éstas no obedecían más ordenes que del gobernador, quién también mantenía lealtad al general Díaz. Esto provocó una serie de movimientos que dieron origen a una corriente político-ideológica que se traducen en una serie de planes y manifiestos que buscan la autonomía municipal.

I.14. Programa y manifiesto del partido liberal.

Son los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, los que en la ciudad de San Luis Missouri, E.U. el 1º de julio de 1906, expiden un documento que entre otras cosas tienen como antecedentes estas palabras:

"La revolución ha llegado al punto en que forzosamente tienen que seguir cualquiera de estos dos cursos: o degenerar en un movimiento simplemente

⁵² Krauze, Enrique, *op. cit.* p.123

político en el que encontrarán garantías solamente los jefes de ella la clase rica, quedando la clase pobre en la misma o peor condición que antes; o por el contrario, seguir su marcha avasalladora convirtiéndose por completo en una verdadera revolución económica, por la cual lucha el Partido Liberal Mexicano, y cuyo triunfo será la toma de posesión de la tierra y de la maquinaria de producción para el uso libre y disfrute de ella por todos los habitantes de México".⁵³

El Partido Liberal Mexicano propuso en el capítulo de puntos generales de su programa las siguientes reformas constitucionales:

Punto 45.- Suspensión de los jefes políticos.

Punto 46.- Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.⁵⁴

I.15. Pacto de Empacadora.

Suscrito por Pascual Orozco el 25 de marzo de 1912 señalaba: Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales.⁵⁵

⁵³ Flores Magón, Ricardo, "Antología", Ed, UNAM, p. 40

⁵⁴ Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit. p. 17

⁵⁵ Ibid, p.17

II.16. Plan de Guadalupe.

Adiciones al plan de Guadalupe realizadas por Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914:

Artículo 2.- Parte conducente. El primer jefe de la revolución encargado del poder ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país estableciendo la libertad municipal como institución constitucional.

Artículo 3.- Parte conducente. Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reforma a que se refiere el artículo anterior, es autorizado para nombrar a los gobernadores de los estados y removerlos libremente.

II.17. Decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857.

Este proyecto se basa en las reformas de 1914 fechados en la ciudad de Querétaro el primero de diciembre de 1916.

El sexagésimo segundo párrafo tiene como mensaje que el municipio independiente representa sin disputa, una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo lograra darle libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia

económica, tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades sustrayéndose así, a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad, toda tentativa para violarlo.

Establecer el poder electoral sobre bases racionales, que le permitirán cumplir su comitiva de una manera bastante aceptable.⁵⁶ Artículo 115 del proyecto.- Los estados, adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrando cada uno por ayuntamiento y sin que haya autoridades intermedias entre éste 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 y transitoriamente.⁵⁷

Del dictamen presentado por la segunda comisión que contenían los artículos 115 al 122 de la Constitución, destacan los siguientes comentarios con respecto al municipio: la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y por ende del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que se debe descansar la organización

⁵⁶ Ibid. p. 18

⁵⁷ Ibid.

municipal, han inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala el artículo 115 constitucional y que se refiere a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe de ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que pudieran contratar, adquirir y defenderse. Teniendo en cuenta, que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de los primeros años, los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben de ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición fundamental de vida y su independencia, condición de su eficacia.⁵⁸

El proyecto que presentó, la segunda comisión del artículo 115, se centro en los siguientes términos: el artículo 115.- Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa del municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

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

⁵⁸ Ibid. p. 19

2.- Los municipios administraran libremente su hacienda, recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y termino que señale la legislatura local.

Los ejecutivos podrán nombrar inspectores, para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su cargo mas de cuatro años. Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83 constitucional.

El número de representantes en las legislaturas de los estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. En los estados, cada distrito electoral nombrara un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano nacional por nacimiento.⁵⁹ Fueron enriquecedores los debates surgidos en este dictamen, ante algunas manifestaciones de varios diputados, como lo fueron: Josafat Márquez, Rodríguez González y José Alvarez, el general Heriberto Jara diputado miembro de la comisión, justifico los términos de la redacción del proyecto, señalando que, "no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados, las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, en una palabra: al municipio se le ha dejado en libertad muy reducida, casi insignificante".⁶⁰

Contra el dictamen de la comisión y obviamente de las argumentaciones del general Jara se manifestó el diputado Martínez Escobar quien señaló: La fracción II del art. 115 constitucional, no obstante que parece muy liberal, es en el fondo altamente conservadora; si incurro en un error, que así se me juzgue, como error, pero que nunca vaya a creerse que trato de agredir a los dignos miembros de la segunda comisión de puntos constitucionales. Los municipios creo yo, que únicamente deben de recaudar los impuestos meramente municipales que pertenezcan directamente al municipio.⁶¹ De la misma forma, el diputado Cepeda

⁵⁹ Ibid. p. 20

⁶⁰ Ibid. p. 23

⁶¹ Derechos del Pueblo Mexicano" Op cit. P. 26

Medrano, afirmó: "Si nosotros llegamos a aprobar el dictamen de la segunda comisión sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados de la República mexicana".⁶²

Tras varias negativas e intentos, fue hasta la 66ª sesión ordinaria, celebrada el 29 de enero de 1917, en que se volvió a revivir la discusión. En esta sesión, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, presentaron un voto particular sobre tan llevada y traída fracción II del artículo 115 Constitucional, proponiendo el texto que finalmente fue aprobado por el constituyente que permaneció intacto hasta la reforma de 1983.

La fracción II decía: Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el estado de cada municipio.⁶³ Con la aprobación de esta segunda fracción, sin duda representó un paso importante para lograr una auténtica autonomía municipal, la cual se había perdido desde el siglo XIX.

⁶² Ibid, p. 38

⁶³ Ibid,

CAPITULO III: ANALISIS DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN HASTA LA REFORMA DE DICIEMBRE DE 1999

III.1. Suspensión e inexistencia del ayuntamiento.

En este capítulo centraremos el análisis a partir de la última reforma, publicada el 23 de diciembre de 1999, pero en donde se tomara en cuenta la opinión y la crítica de los tratadistas que comentaron la novena reforma de 1983 que realizó el Presidente Miguel de la Madrid y que siguen teniendo vigencia, ya que la reforma de 1999 llevada a cabo por la LVII legislatura a través de la Comisión de Fortalecimiento Municipal omitió algunos puntos básicos que todavía impiden una total libertad municipal. En resumen los principales cambios que se dieron a propuesta de los grupos parlamentarios son aquellos en donde se reconoce al Municipio su facultad de gobernar y no solo de administrar a través del ayuntamiento, se reconocen competencias exclusivas al Municipio y se le reconoce como ámbito de gobierno, se protege al Municipio no solo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo a los ayuntamientos o a los que por si generen, se crea la figura de Leyes Estatales en materia Municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va poder ir más allá del objeto constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasilegislativas o materialmente legislativas) de los Ayuntamientos, en este aspecto se destaca por ejemplo que para desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal o la realización de actos que comprometan al municipio más allá del periodo del ayuntamiento que

se trate , dichas determinaciones no serán dadas a cargo de la legislaturas sino de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, se actualiza algunos de los conceptos de la fracción III destacando que las materias que ahí aparecen son por principio competencia exclusiva de los Municipios y no concurrente con el Estado como prevalece en el texto anterior , salvedad del principio de subsidiaridad ,las materias exclusivas Municipales se entienden en su doble carácter de función y de servicio público en su caso ejemplo, en materia de agua potable o limpia , no se trata solo de prestar el servicio sino de ejercer su función de autoridad, se establece el principio subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos , siempre que sea voluntad calificada de los Ayuntamientos , a diferencia del texto anterior en donde los municipios dependen verticalmente de la voluntad del Congreso local para conservar o no , una competencia, se elimina la limitante que para la asociación en la prestación de servicios o ejercicio de funciones existe, tratándose de municipios de distintos Estados , se incorpora el pago del predial al sector paraestatal , así como los bienes públicos utilizados por particulares , se garantiza para el Municipio el derecho de la iniciativa en materia tributaria , facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual , todos los elementos de sus contribuciones fiscales, se garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen, se reordena la fracción V actualizando conceptos de materias concurrentes , tales como el transporte , planeación , del desarrollo regional y ecología, se resuelve a favor de los Presidentes Municipales el mando de las

policías municipales , dejando un vínculo de estas con los gobernadores solo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, a diferencia del texto anterior que confiere el mando ilimitado a los gobernadores.

Desde el primer párrafo el jurista Tena Ramírez, lleva a cabo una crítica al párrafo inicial del artículo 115, cuando dispone que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, la fórmula es inexacta, un estado—miembro en su calidad de tal no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y de cierto modo antagónico ⁶⁴

Al referirse al antagonismo se hace alusión directa de que existe una real contraposición entre dos niveles de gobierno, por lo que se hace necesario profundizar más en este hecho y ampliar las propuestas acerca de cómo crear una clara autonomía sin que se altere el espíritu inicial del constituyente de crear un federalismo fuerte pero a la vez respetuoso de los distintos niveles de gobierno.

El político y catedrático Francisco Ruiz Massieu nos recuerda que los municipios no son poderes públicos en el sentido y con el alcance que señalan el artículo 49 de la Constitución Federal y las Constituciones locales al instituir la soberanía popular, la división de poderes y la forma de gobierno Republicano y democrático: la soberanía recae en el pueblo, pero su ejercicio se deposita en los

⁶⁴ Tena Ramírez, op. cit. p. 145

poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo federales y estatales y no a través de los ayuntamientos.⁶⁵

Según la Constitución General, el municipio es un ente de la descentralización política y administrativa de los Estados, en la Constitución o en la ley secundaria, toca crearlos concretamente y fijarles su competencia. En los últimos años la Constitución y la ley prevén un nuevo tipo de entes de descentralización administrativa pero no política.

En el sistema político mexicano no pueden darse los otros tipos de descentralización política y administrativa de carácter territorial que surgen en otros países, toda vez que en México el federalismo crea el orden central y éste sólo posee las facultades que los estados le traspasaron en el pacto que contiene la Constitución General.

Importante es considerar la reforma al artículo 105 Constitucional publicada en el diario oficial el 31 de diciembre de 1994 la cual reconoció al municipio como un poder político para efectos de que pudiera tener acción constitucional. Sin embargo hay que resaltar la distinción que existe entre soberanía, autonomía y libertad municipal.

⁶⁵ Ruiz Massieu, Francisco, "Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios," 1ª Edición Porrúa, México 1990, p. 7

La soberanía, es el atributo de la nación consistente en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna.

La autonomía, es el atributo de los estados federados que consiste en su capacidad para autodeterminarse en lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General.

Libertad municipal, es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de facultades constitucionales y legales sin la injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.⁶⁶

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, por el poder constituyente nacional y por el poder constituyente estatal.

De ahí que el constitucionalismo hidalguense durante más de un siglo haya incurrido en el error de prevenir que había cuatro poderes: el legislativo, el ejecutivo, el judicial y el municipal.⁶⁷

⁶⁶ Ibid.p.62

⁶⁷ Ibid. p. 63

Las disposiciones adicionales a la base primera, que el antiguo artículo 115 Constitucional, señala que: Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar.

El mandato a algunos de sus miembros, por algunas de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer sus alegatos que a sus juicios convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia con falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraran en función los suplentes ni que se celebraran nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.⁶⁸

Señala Tena Ramírez, que dicha reforma, lejos de intentar mermar la autonomía del municipio libre, recoge y garantiza en los siguientes términos, el propósito de acrecentarla.⁶⁹

Otras de las lagunas, que bien comenta el jurista Tena Ramírez, es en lo referente a "suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros hayan tenido la

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1993.

⁶⁹ Tena Ramírez, *op. cit.* p. 157

oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".⁷⁰

Por su redacción el párrafo anterior parece referirse únicamente al caso de afectación individual de alguno de los miembros del ayuntamiento, pero no hace referencia al derecho de audiencia en si mismos considerados, pero aún incluyéndolos y tener estos el derecho de ser oídos, tal derecho sólo podría hacerse valer cuando la legislatura ejercitara la facultad de suspender ayuntamientos que se suponen existentes, pero en el caso de que declara que han desaparecido los ayuntamientos, caso en que sería imposible conceder el derecho de audiencia de un organismo ya inexistente.⁷¹

Con esto queda manifiesto el intervencionismo estatal, ya que el municipio queda a merced de un órgano estrictamente político que es la legislatura de cada Estado. Con esto, el origen popular del municipio se sustituye de ese modo por la sola voluntad de la legislatura, que en un sistema político como el nuestro, ésta se encuentra subordinada a la voluntad del gobernador del estado. Quién puede influir en el poder Legislativo en el sentido de ordenar la suspensión del ayuntamiento por diferencias políticas o ideológicas.

En el último de los párrafos, se dispone que las legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos,

⁷⁰ Ibid. p. 159

⁷¹ Ibid.

violentando así, el deseo de la iniciativa de reforma de darle al municipio mayor autonomía. Describiremos el origen de la reforma de 1983, el cual nace, primero, en el ánimo del Licenciado Miguel de la Madrid, en sus lecciones de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM y plasmadas en su obra "Elementos de Derecho Constitucional" haciendo notar la diferencia del estilo elocuente y directo del maestro a la prudencia y moderación del estadista.

Señala Miguel de la Madrid que en algunas constituciones locales, no conformes con las facultades de intervención que se otorgan a los poderes locales en los municipios; especialmente, la atribución que tienen de declarar la desaparición de poderes en un ayuntamiento, que prácticamente constituye un arma política del gobernador cuando determinado cabildo municipal entra en conflicto con su autoridad. A esto se agrega que el gobernador en principio es el líder político de la entidad y por lo mismo a él se encuentran subordinados los presidentes municipales, no habiendo por consiguiente una verdadera democratización en nuestro país.⁷²

Plasmado el deseo de autonomía municipal en la exposición de motivos habla de vigorizar, descentralizar, y fortalecer pero nunca desprender completamente el municipio de la voluntad política de la legislatura estatal y como corolario de la voluntad del ejecutivo estatal.

⁷² De la Madrid Hurtado, Miguel, "Elementos de Derecho Constitucional", 1ª Edición, Ed, Porrúa, México 1983, p.368

Así pues, en las propuestas hechas en la consulta popular para el fortalecimiento municipal, la que con mayor frecuencia se manifestó en el pensamiento de los presidentes municipales, fue el siguiente:

Que el artículo 115 constitucional, establezca lineamientos que eviten que algunos estados desaparezcan arbitrariamente los ayuntamientos elegidos por el pueblo, y sean sustituidos por consejos municipales designados por gobernantes prepotentes y legislaturas complacientes.⁷³

El Presidente De la Madrid destaca como principal innovación de esta disposición constitucional, la obligada instauración de un previo procedimiento⁷⁴ con derecho de defensa para los afectados, ajustados los requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo. Dicho de otra manera, el procedimiento por el cual se juzga a los integrantes del ayuntamiento es eminentemente político y el órgano que lo sigue también lo es, por lo que se sigue considerando al municipio como una delegación del poder Ejecutivo local, como una forma de descentralización administrativa y no como lo que es: un auténtico nivel de gobierno. Lo comentamos arriba en cuanto al análisis planteado por Tena Ramírez al párrafo inicial del artículo 115, cuando dispone que los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, formula que considera inexacta ya que un estado-miembro en su

⁷³ De la Madrid Hurtado, Miguel, "Propuestas hechas en la consulta popular para el fortalecimiento municipal en campaña", Gaceta, No. 8-9, México 1985 p. 72

⁷⁴ Ibid.

calidad de tal no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y de cierto modo antagónica.⁷⁵

Por lo que se hace necesario aplicar un procedimiento legal que garantice el derecho de la ciudadanía de ser ella la única en determinar el inicio, suspensión o terminación de un ayuntamiento, el cuál podría determinarse a través de un "plebiscito". Dicha figura consiste en la consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes.⁷⁶

El plebiscito, alentaría la participación social y consolidaría el principio de soberanía que radica esencialmente en el pueblo, de acuerdo con nuestra Constitución política, al lanzar una convocatoria pública en donde el municipio respectivo sea el que determine si el ayuntamiento o cualquiera de sus miembros incurrió en algunas de las causas graves que determinen los códigos civil y penal en cada estado de la federación.

Lo que dará nacimiento a una nueva cultura política que radicaría completamente la apatía e indiferencia respecto a los asuntos públicos.

⁷⁵ Tena Ramírez, op cit p145,

⁷⁶ De Pina, Rafael, "Diccionario de Derecho" 1ª Edición, Ed, Porrúa, México 1975, p.298

Entre las causas graves que estipulan los ordenamientos legales para el Estado de Tamaulipas, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal señala en su artículo 36: La declaración de desaparición de un ayuntamiento procederá cuando el cuerpo edilicio se haya desintegrado de hecho o existen circunstancias graves que rompan el orden jurídico o perturben la seguridad pública o la paz social haciendo imposible el ejercicio de sus funciones.

Artículo 37.- Un Ayuntamiento podrá ser suspendido, cuando promueva acuerde o ejecute:

Fracción I.- Violaciones graves y sistemáticas a los presupuestos, planes o programas que afectan los intereses del municipio, del estado o de la federación.

Fracción II.- Conductas que alteren el orden público y la paz social o coaliciones con otro ayuntamiento para el mismo efecto.

Fracción III.- Disposiciones sistemáticas o graves, contrarias a la Constitución General de la República a la Constitución Política del estado y a las leyes que de ellas emanen o que causen algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Fracción IV.- Violaciones intencionales y graves a los convenios y acuerdos de coordinación que hayan celebrado con otros municipios o con el estado.

Fracción V- En general, cuando por causa imputable a los miembros del ayuntamiento, éstos se encuentren imposibilitados para cumplir con sus funciones.

A decir del Dr. Máximo Gamiz, estas causas graves debieron de haber sido incluidas en la Constitución, ya que si el constituyente permanente aprobó la inclusión de la suspensión o desaparición de los ayuntamientos es impropio que haya omitido las causas por las cuales se puedan tomar dichas medidas, dejándolo a juicio de los legisladores locales. "Nos adelantamos a opinar que no es operante el argumento de que esa materia debe quedar reservada a los estados, pues es tan importante la causa como la medida, consecuentemente opinamos que debe modificarse nuevamente la norma constitucional (artículo 115) y señalarse con precisión, cual son las causas graves por las que se pueden suspender o desaparecer los ayuntamientos.

De la misma manera, y repitiendo los mismos argumentos sería muy útil que en la norma constitucional se explicara que se debe de entender por suspender ayuntamientos, por desaparecidos, y cuando puede y debe suspender esto".⁷⁷

III.2.

⁷⁷ Gamiz Parral, Máximo, "Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades Federativas", 1ª Edición, Ed, UNAM, México, 1990, p. 185

B) Fracción II.- En la fracción dos del nuevo artículo 115, se declara que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley, el Dr. Máximo Gamiz, hace un análisis del texto de la fracción segunda.

Se observa un ligero cambio gramatical, al utilizar la palabra "estarán" en lugar de "serán" lo que indica que la iniciativa se inclina por la doctrina lusnaturalista en lugar de la legal, como se vino haciendo en la letra anterior, conviene recordar que la doctrina lusnaturalista, sostiene que el municipio es una sociedad natural anterior al estado, el cual debe de reconocerla y no crearla, ahí donde haya surgido, en tanto que la doctrina legal asegura que el municipio es una mera creación del Estado, porque este es el único que tiene poder originario y además es temporalmente anterior.⁷⁸

En este mismo primer párrafo, en opinión del Dr. Máximo Gamiz, se menciona que los municipios (deben de ser los ayuntamientos), manejaran su patrimonio conforme a la ley; hacemos notar que esto en estricto sentido entra en contradicción con la declaración de la fracción IV de que los municipios administraran libremente su hacienda.

En el párrafo dos de esta misma fracción, señala la Constitución que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los Bandos de

⁷⁸ Gamiz Parral, Máximo, op. cit. p. 185

Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Para Reynaldo Robles Martínez, se sigue considerando al municipio como una delegación del poder ejecutivo, como una forma de descentralización administrativa y no como un auténtico nivel de gobierno, y por ello se califica de reglamentaria la facultad de crear normas.⁷⁹

No se le puede otorgar al municipio como nivel de gobierno facultades administrativas y coartarle la capacidad legislativa.

El municipio realiza funciones legislativas, cuando regula los servicios públicos, porque ni las Leyes Orgánicas Municipales ni otras leyes regulan los servicios. Por lo que el llamado reglamento, que confiere al municipio regular las relaciones que se originan con motivo de la prestación de un servicio público municipal, se considera una ley.⁸⁰ Gustavo Martínez Cabañas señala como el marco normativo del municipio:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política Estatal

La Ley Orgánica Municipal

La Ley de Hacienda Municipal

La Ley Anual de Ingresos Municipales

⁷⁹ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.* p. 118

⁸⁰ *Ibid.* p. 119

El Bando de Policía y Buen Gobierno Los Reglamentos Municipales.⁸¹

Como vemos los reglamentos son señalados como parte del marco jurídico pero no como ley.

El principio de la decisión política fundamental de la división de poderes, que instituye tres órganos para el ejercicio del poder público, independientes y con igual jerarquía no son jurisdiccionales ni legislativos. Así los cabildos, por lo que se refiere a la actividad legislativa, transforman al municipio, esa diferencia hace que los ayuntamientos no posean facultades, únicamente tienen potestad para reglamentar sus competencias o las leyes que expida el Congreso.

El principio de la división de poderes consiste en que, "no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo", según reza el artículo 49 constitucional, con las excepciones que la Constitución General y las locales previenen. En los términos de esa noción, un estado no podría fijar al ayuntamiento una competencia integrada con funciones de naturaleza legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, pues reuniría en una sola corporación se

⁸¹ Martínez Cabañas, Gustavo, "Administración Estatal y Municipal de México", 1ª Edición Ed INAP, México, 1987, p. 95

violaría la decisión política fundamental que examinamos, contra la cual no pueden privar normas de carácter local, sean éstas o no constitucionales.⁸²

III.3

C) Fracción III.- Uno de los aspectos pasados por alto, en la Constitución, era la delimitación de competencia federal, estatal y municipal en la prestación de servicios públicos, por lo que con la reforma de 1983 se logra dejar claramente definido el tipo de servicios que abarcara en sus funciones ejecutivas el municipio, así como en la reforma de diciembre de 1999 en donde se deja a un lado el concurso de los Estados en la prestación de los servicios sin que destaquemos la urgencia de la planeación del crecimiento de los mismos, y en consecuencia la implantación de un programa o método para evaluar las necesidades de equipamiento o dotación de servicio a una comunidad atendiendo a su situación demográfica y económica, lo que garantizaría la eficacia en la prestación de servicios, que en algunas regiones se presta difícil, ya que no existen las condiciones para un desarrollo regional al que garantice la insuficiencia de prestación de servicios públicos obligando al estado a hacer el capitalizador de dichos servicios.

En cuanto a la reforma municipal, es de destacarse la adición al texto original de un listado de aquellos servicios que serán de la competencia de los municipios.

⁸² Ruiz Massieu, Francisco, op. cit. p.60

Artículo 115, fracción III.- Los municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes :

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- e) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución , policía preventiva y tránsito;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera

En los dos últimos párrafos de la reforma de 1999 se agrega que los Municipios previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos, pero que tratándose de la asociación de municipios de dos o mas Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos, así mismo podrán a juicio del ayuntamiento respectivo, celebrar convenios con

el Estado para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente , se haga cargo de manera temporal de algunos de ellos , o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

La planeación de los servicios públicos, debe de ser parte esencial de la política, de descentralización en la vida nacional y del fortalecimiento municipal. Debe también constituir, parte sustancial de la estrategia de cambio estructural y modernización de la vida nacional. La planeación implica un aprovechamiento racional de sus recursos económicos y humanos, y una coordinación de las actividades económicas señalando objetivos; si ellos lo hacían en el plano nacional, lo es igualmente evidente en el plano regional.

III.4

D) Fracción IV.- Cuando hablamos de autonomía política y municipio, es evidente que tenemos que hablar de autonomía financiera, solo así, el municipio alcanzara sus fines de ser un auténtico nivel de gobierno, esto fue contemplado desde la redacción del Constituyente de 1917⁸³ y se ha perfeccionado en las reformas posteriores logrando que el municipio administre con mayor libertad su hacienda municipal.

⁸³ Ibid. p. 64

La Fracción IV señala, "Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor".

El inciso "a" de su primer párrafo, señala las contribuciones y tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria abarcando el impuesto predial y sus adicionales como el de traslación de dominio de inmuebles, así como los impuestos de plusvalía.

El segundo párrafo, señala la facultad de los municipios de celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. No haciendo en este párrafo, mención expresa de convenios entre municipios y, su vez, entre éstos y secretarías de Estado.

Por ejemplo, señala el Centro Nacional de Estudios Municipales, que el mayor volumen de las inversiones en obras públicas y fomento ha correspondido siempre el gobierno federal.⁸⁴ El financiamiento público municipal está a cargo de instituciones como Banobras y otras secretarías de Estado. De esta manera los municipios no han tenido otra alternativa que destinar sus gastos a la

⁸⁴ El desafío municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1995, p. 205

administración, viéndose incapacitados para la inversión en otras esferas de la economía.⁸⁵

En el inciso b), la Constitución señala que en las participaciones federales, serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

Como se observa, vuelve a existir contradicción, por un lado se habla de autonomía pero más adelante la misma leyes pone la limitante de que sean las legislaturas las que determinen, bases, montos y plazos.

En relación ha este hecho, se ve en la necesidad inmediata de permitir a los ayuntamientos la elaboración de sus presupuestos, pues las autoridades municipales son las que se encuentran directamente compenetradas en las necesidades de la comunidad⁸⁶.

Más adelante, señala dicha fracción que las leyes federales no limitarán las facultades de los municipios de adjudicarse los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y la exigencia de las leyes federales de respetar las facultades de los estados para establecer las contribuciones a que se refiere el inciso a y c).

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid. p. 207

Las leyes locales no establecerán exenciones y subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas, sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. La reforma de 1999 señala que a propuesta de los ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria

No obstante, los señalamientos anteriores consignados en nuestra Carta Magna, en la realidad son poco aplicados y sigue prevaleciendo lo que afirmó Daniel Cosío Villegas: "El Presidente resulta ser el juez de última instancia o el árbitro final de los conflictos entre los gobernantes y los gobernados de las comunidades municipales y estatales.⁸⁷ Atentando así, contra el espíritu federalista del Constituyente de 1917".

En fecha reciente, el municipio de ciudad Victoria, Tamaulipas, demandó en una acción sin precedente al gobierno del estado por invadir sus atribuciones y restringir su autonomía en materia económica. En lugar de incrementar el

⁸⁷ Cosío Villegas, Daniel, "El sistema político mexicano", 1ª Edición, Ed, Joaquín Mortiz, México 1976.

presupuesto del ayuntamiento de Ciudad Victoria en manos de la oposición, el gobierno estatal, lo pretendió reducir año con año.

El gobierno estatal se adjudicó los ingresos derivados del servicio público que por mandato constitucional corresponde al municipio, estos ingresos que el estado se apropia, suman diez millones de nuevos pesos al año, la mitad del presupuesto de 1992, por tal motivo el ayuntamiento de ciudad Victoria planteó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, la cual establece según el criterio planteado por el magistrado Mariano Azuela que esta institución resolverá los conflictos o controversias que se susciten entre los poderes de un mismo estado, respecto a la constitucionalidad de sus actos.

El ayuntamiento prepara otras controversias, porque el gobierno estatal se adjudica también los recursos que provienen de los espectáculos públicos y de los fraccionamientos, asimismo, elaboró una iniciativa de ley para quitar el derecho veto, que tiene el gobierno del estado en la expedición de reglamentos municipales.

Abelardo Perales Meléndez, abogado y catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Tamaulipas, explicó que la controversia constitucional es contra el gobierno y el Congreso de Tamaulipas, por haber aprobado, en la ley de Ingresos de 1994, que todo lo relativo a los servicios de tránsito solamente los puede cobrar el gobierno estatal, contraviniendo lo que dice el artículo 115 constitucional.

Por servicio de tránsito se entiende, no solo la operatividad, la vigilancia y la supervisión de la vialidad sino el cobro de multas, placas, engomados, tarjetas de circulación, control vehicular, revalidaciones, licencias de manejo, etc.

"Nosotros tenemos confianza, - dijo el abogado - en los ministros de la Suprema Corte. El problema que podría pasar, es que cambiara el criterio y dijera que el municipio ya no es poder. El municipio, en general ya no tendría un mecanismo de defensa, cuando los poderes del estado le invaden sus atribuciones o le registren su autonomía. No hay otra manera de defenderse⁸⁸.

Emilio Krieger, hace comentarios importantes en su libro "La defensa de la Constitución" al señalar que: "el manejo presupuestal de los municipios siguió subordinado a las decisiones de las legislaturas locales, auxilios federales y las funciones reconocidas a los municipios, tenían la importancia política y económica que a un buen gobierno comunal debía reconocérsele, sin embargo no puede pasársele por alto el intento de participar, en la confirmación del régimen legal y administrativo del municipio mexicano.⁸⁹

III.5

⁸⁸ Ortega Pizarro, Fernando, "El gobierno priista de Tamaulipas despoja de ingresos al Ayuntamiento de Cd. Victoria", en Proceso, No.932, p. 29

⁸⁹ Krieger, Emilio, "En defensa de la Constitución", Violaciones presidenciales a la Carta Magna, México, Grijalbo, 199, p.307

Fracción V.- En esta fracción, el municipio esta facultado para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas con lo que de acuerdo a la Constitución, puede expedir reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

En este punto hace falta hacer énfasis en la creación de un plan municipal de desarrollo y urbano que sea el principal instrumento aprobado por cada ayuntamiento que precise los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo urbano municipal que contiene los montos de los recursos que serán asignados a tales fines, y establece las unidades administrativas y los responsables de su ejecución; el procedimiento para su ejecución es sencillo y está contenido en las Leyes Orgánicas Municipales de los estados, normalmente el contenido de dicho instrumento, contiene cinco rublos:

- a) Nivel normativo.- Contiene objetivos, pronóstico y propuestas de ordenamiento territorial.
- b) Nivel estratégico.- Contiene los programas operativos y metas del nivel normativo para lograr su puesta en práctica.
- c) Nivel de corresponsabilidad.- Define los compromisos de las dependencias e instituciones, que intervienen o pueden influir en el desarrollo municipal.

- d) Nivel instrumental.- Corresponde a los ordenamientos de carácter jurídico-administrativo que originan el plan.⁹⁰

III.6

Fracción VI.- De igual forma, esta fracción hace referencia en el caso de que dos o más centros urbanos, situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan formar una continuidad demográfica, la Federación, entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

La finalidad de la ley, es combatir lo que se ha dado en llamar "pulverización" municipal, el cual es un efecto de desequilibrio regional, y se hace patente en las diferencias que existen de una entidad a otra entre la extensión territorial y el número de municipios.⁹¹ La pulverización, es decir la formación desorganizada de municipios ocasiona el desperdicio de los gastos gubernamentales y una elevación de los gastos administrativos de los gobiernos municipales por lo que se proponen crear un sistema de apoyo técnico a la administración municipal con el fin de facilitar las labores administrativas de los ayuntamientos.

⁹⁰ Ochoa Campos, Moisés, "La Reforma Municipal", p. 225

⁹¹ Ibid. p. 231

Incluso, dentro de la consulta popular llamada "Democratización integral, Reforma Municipal", se encuentra este reclamo en forma reiterada, el establecimiento de unidades administrativas de apoyo municipal con lo que el desarrollo sería equilibrado, logrando una igualdad social hasta este momento ausente.⁹²

En la década de los cuarenta y cincuenta, varios investigadores norteamericanos, se sintieron atraídos por el espectáculo revolucionario y visitaron nuestro país para explorar las repercusiones del fenómeno iniciado en 1910, en el México que entraba en la segunda mitad del siglo, es el caso de Frank Tannenbaun, citado por Enrique González Pedrero en su conocida obra "La riqueza de la pobreza".

Las obras elaboradas por él y algunos otros autores no fueron muy bien recibidas en el México de entonces por la desconfianza explicable que suscitan los puntos de vista procedente del otro lado de la frontera. Sin embargo, vistas ahora a la distancia y después de las experiencias más recientes, (nacionales e internacionales) se impone una reelectura y una reconsideración; sobre todo, ante las nuevas perspectivas, esa economía política de la naturaleza, las previsiones y los estudios del club de Roma y los avances más recientes de la investigación científica.

⁹² López Portillo, Vicente, "Democratización Integral " Consulta Popular, Tomo 12, p. 223.

Al obstáculo de la pobreza, se añadía otro que Tannenbaun, detectó con perspicacia: "un sin fin de pequeñas comunidades dispersas, no forman un mercado nacional" el abismo entre lo adelantado y atrasado no podían llenarse sin un requisito básico: la elevación del nivel de vida de la población rural.⁹³

El mismo autor, ponía en guardia contra los peligros que suponía un proyecto de industrialización ultranza y señalaba, como alternativas más racionales y más viables los caminos seguidos por países medianos, tales como Suiza y Dinamarca. Se trataría, esencialmente de centrar el desarrollo en las pequeñas comunidades, dotándolas de todo el acervo científico y tecnológico capaz de hacerlas autosuficientes.⁹⁴

El acento se pondría en el impulso de la producción agrícola, se fomentaría además la piscicultura en pequeñas obras hidráulicas locales, que facilitarían el riego y contribuirían a la alimentación de las diversas regiones.

La inversión y los gastos de administración no serían excesivos. Tannenbaun, recomendaba por otra parte, lo que ahora llamamos "tecnologías intermedias". En cada comunidad, se fomentaría las artesanías locales y se instruirían a los habitantes en todas aquellas técnicas que pudieran mejorar el criadero de animales, el rendimiento del agro y las demás actividades productivas

⁹³ González Pedrero, Enrique, "La riqueza de la pobreza", 1ª Edición, Ed, SEP, México, 1985 p. 111

⁹⁴ Ibid. p. 113

que la comunidad pudiera desarrollar de acuerdo con los recursos propios de la región.⁹⁵

A pesar, de que el libro "El México, la lucha por la paz y por el pan" de Frank Tannenbaun, publicada en español en 1951, sus ideas siguen cobrando cada vez mas vigencia, tan es así, que en 1973 se publica en español el libro de Fritz Schumacher, "Lo pequeño es hermoso", que apareció cuando el gigantismo empezaba a mostrar sus deseconomías. En donde hace una propuesta frontal, acerca de la forma de promover la tecnología intermedia para el fortalecimiento del aparato productivo.⁹⁶

Para 1955, González Pedrero hace una remembranza de Don Vasco de Quiróga, como uno de los más grandes civilizadores de México y uno de los peregrinadores de la Edad de Oro, que es la aspiración del hombre de vivir realmente lo mejor de él mismo: su necesidad de justicia, libertad y democracia. En lo concreto, no es otra cosa que su fundación de sus pueblos- hospitales. El ideario de Quiróga inspirado en Tomás Moro resumido en las ordenanzas para los pueblos-hospitales de Santa Fe, abarca la comunidad de bienes, la integración de familias, la participación de los habitantes de las ciudades en el trabajo del campo, la incorporación de las mujeres en igualdad de condiciones al trabajo común, la jornada de 6 horas, la distribución de los productos del trabajo, de acuerdo, con las

⁹⁵ Ibid

⁹⁶ Schumacher, Fritz, "Lo pequeño es hermoso", l'Edición, Hermann Blume, p. 149

necesidades, el abandono de los oficios que no fueron útiles y en consecuencia la exclusión de lujo, y por último la magistratura familiar y electiva.⁹⁷

Es interesante consignar la acepción de la palabra hospital aplicado a estos pueblos organizados por Quiróga: la palabra alude a la noción de hospitalidad, de hospedaje de servicio y buen acogimiento prestado a quienes lo requieren, y por supuesto, a los ancianos enfermos y desamparados.⁹⁸

Habríamos de advertir, como lo hace Alfonso Reyes: que Vasco de Quiróga encuentra la idea platónica de la República perfecta, como en comprimido, en la utopía y la transporta y la vincula a nuestra América. La utopía se realiza y aún se perfecciona en la realidad Novohispana de Quiróga, que habría de utilizar y reconocer que Don Vasco no copia sino que fecunda.

III.7

Fracción VII.- En las condiciones en las que se encontraba el país en 1917, y por la todavía inestabilidad social que existía en nuestras tierras, se hizo necesario estipular que el Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrían el mando de la fuerza pública, en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente, lo que ahora sólo se traduce en un respeto al orden jerárquico que ocupa a nivel federal el Presidente de la República o el Gobernador de una

⁹⁷ Ibid

⁹⁸ González Pedrero, Enrique, op. cit, p. 119

entidad federativa, ya con la reforma de diciembre de 1999 se especifica que la policía preventiva solo acatará ordenes de un gobernador en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, mientras que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en donde resida habitualmente o transitoriamente.

III.8

Fracción VIII.- Las reformas al propio artículo 115 de la Constitución de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de marzo de 1987, modifica la estructura de dicho artículo al derogar sus fracciones novena y décima y cambiar la fracción séptima para quedar constituida por dos párrafos únicamente. El primero, se refiere a que los estados se introducirían en sus leyes el principio de representación proporcional en la elección de los miembros de los ayuntamientos de los municipios. El segundo párrafo establece, que las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores estarán regidas por las leyes locales con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias. En tanto, la fracción décima derogada, pasa a constituir la sexta, del artículo 116 en la que se establece la facultad de los estados para celebrar convenios con sus municipios de ejecución y operación de obras y de prestación de servicios públicos municipales.

En nuestra opinión, las relaciones laborales en lo referente a los servidores públicos de los estados y municipios podrían haber sido anexadas en el artículo

123, ya que al ser reglamentadas por el estado se están supliendo facultades que corresponden al artículo 73 constitucional cuando éste señala en su fracción X, que es el Congreso de la Unión el único que pueden expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123, por lo que la reforma que llevaron a cabo en 1999 los grupos parlamentarios olvidaron una parte sustancial para dar certidumbre al trabajador municipal.

CAPITULO IV: LEGISLACION MUNICIPAL EN TAMAULIPAS.

IV.1. Marco constitucional: relación, Federación, Estados y Municipios.

El federalismo es producto de nuestras luchas históricas, fórmula de equilibrio político y justicia regional. El federalismo cuyo origen latino es "federare", que hace referencia al ligar o unir, por lo que cuando nos referimos al Estado federal, hablamos que será aquel que estaba formado por varios estados o entidades que permanecían separadas antes del pacto.

Para el Doctor Jorge Carpizo, las características de un Estado federal son:

1. - Una Constitución, que crea dos órdenes delegados y subordinados para que entre sí, estén coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
2. - Las entidades federativas, gozan de autonomía y otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
3. - Los funcionarios de las entidades federativas, no dependen de las autoridades de carácter federal.
4. - Las entidades federativas deben de poseer, los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

5. - Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.⁹⁹

Para el Doctor en derecho Ignacio Burgoa, las características del Estado federal son:

- Autonomía democrática, o sea la facultad de los habitantes de las entidades federativas para designar a los titulares de los órganos de gobierno.
- Autonomía constitucional, referente a que los estados ostentan la atribución de organizarse jurídicamente mediante una Constitución local.
- Autonomía legislativa, administrativa y judicial, respecto de las materias que no se hayan asignado al gobierno federal; la facultad de los estados en la designación de los titulares de los poderes públicos; así como participe en lo que se refiere al proceso de modificación de la Constitución General de la República.¹⁰⁰

Nos sumamos a la tesis sustentada por Hans Kelsen, quién explica que el Estado federal es una forma de descentralización administrativa pero también una descentralización política. Kelsen para explicar su tesis menciona tres círculos estatales. Es decir, la Constitución que es la norma fundamental que estructura el Estado y que crea el orden federal y los ordenes locales; en segundo lugar, el Gobierno Federal con su respectivo orden jurídico, y finalmente, los órdenes

⁹⁹ Corpizo, Jorge, "La Constitución mexicana de 1917", Edición 7ª, Ed UNAM, México 1982, p.239

¹⁰⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. p.395

jurídicos estatales y sus respectivos gobiernos, creados por tales reglas de derecho.

La Constitución, prevé las competencias y la ubicación de la federación y de los estados y de ninguna manera establece subordinaciones.

Para entender los orígenes del federalismo mexicano, basta mencionar que es a partir del 1 de febrero de 1823, con el Plan de Casamata cuando tiene inicio su consolidación, es a través de este pronunciamiento militar que se desconoce a Agustín de Iturbide como Emperador.¹⁰¹

El segundo Congreso Constituyente, comenzó sus tareas teniendo al frente al grupo federalista, encabezado por Don Miguel Ramos Arispe, exdiputado a las Cortes españolas que empezó a publicar "El águila mexicana". Había también un grupo de centralistas dirigidos por Lucas Alamán y Carlos María Bustamante que temían forzar la naturaleza de la nación con un cambio drástico, habiendo por ello, en la República centralista, el paso natural necesario.¹⁰² Una confusión surgida en el debate parlamentario, ha sido por la terquedad por la que se negó a hablar de estados soberanos, temiendo que un federalismo así, no diera suficiente poder al Estado nacional para cumplir su responsabilidad con la nación.

¹⁰¹ "Historia de México II," Colgijo de México, México 1976, p. 749

¹⁰² *Ibid*

A finales de 1823, Lucas Alamán, reconoce que la situación heredada de los gobiernos provinciales, con sus diputaciones de acuerdo con la Constitución de 1812, hacia muy difícil establecer un gobierno que no fuera federal.

Es así, como por las condiciones geográficas y el establecimiento de las diputaciones provinciales, el 31 de enero de 1824, el Congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, Estatuto provisional del nuevo gobierno que en el artículo sexto establecía los estados integrantes.

Sus partes integrantes, son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior.¹⁰³ En nuestro país, a lo largo de la historia posterior a este debate, la atención de los estudiosos ha girado en torno a sí, somos auténticamente un estado federal o un centralismo disfrazado de federalismo. La naturaleza de nuestras estructuras políticas ha propiciado que en la forma tengamos un sistema Republicano y federal, pero en los hechos, las instituciones adquieren un carácter que se asemeja a un régimen centralista. Todas las iniciativas de ley del Presidente casi no encuentran obstáculos para lograr su aprobación, así como cualquiera de sus decisiones administrativas no tienen frente a ellas ningún contrapeso de poder que les ponga resistencia en caso de que no se considerara benéfica para el interés de la comunidad.

¹⁰³ Colegio de México, op. cit. p.750

Todo esto es una prueba de la verticalidad y disciplina que tenía hasta antes del año 2000 nuestro sistema político hacia el Presidente de la República, en donde los Poderes de la Unión actuaban siempre con absoluta subordinación, lo que impedía una vida política más dinámica y crítica.

La teoría más aceptada del origen de nuestro federalismo es aquella que sustenta que éste nació por las exigencias de las provincias, que amenazaron con separarse, en caso de que no se aceptará el sistema federal habiendo pronunciamientos de algunas provincias de declararse entidades federativas, y en otros casos, su disposición de segregarse del país, como es el caso de Yucatán y Oaxaca.

El debate moderno ha girado en torno de que si México es un auténtico Estado federal o un centralismo disfrazado del federalismo lo que nos lleva hacer un planteamiento serio y decidido de cumplir cabalmente con nuestra Carta Magna en lo referente al equilibrio propugnado, ya que negarle la autonomía a estados y municipios es violentar los anhelos de nuestra Constitución de 1824 y sus parlamentarios. De ahí, la exigencia de una relación de respeto entre estos tres niveles de gobierno.

IV.2. Origen del Estado de Tamaulipas.

Antes de narrar el origen del Estado de Tamaulipas, cabe hacer referencia al significado de la palabra que da nombre a dicho estado, porque esto, nos permitirá

conocer y apreciar la evolución social, política y económica de la región donde crecimos.

Existen varias hipótesis, sustentadas por los más prominentes historiadores tamaulipecos, como son: Gabriel Saldivar, Juan Fidel Zorrilla, Joaquín Meade, Ciro R. de la Garza y Toribio de la Torre, entre otros, los cuales han presentado distintas hipótesis entre las cuáles destacan las siguientes:

Que el nombre de Tamaulipas, se vincula a la palabra Tamaholipa, de la que deriva y con la que designó el padre Andrés de Olmos, el pueblo que fundó en 1544, a inmediaciones del Arroyo del Cojo (antiguo río Tamahulipa), cuyas ruinas localizó Joaquín Meade, el 15 de febrero de 1950, al norte del municipio de González.¹⁰⁴

Quienes aceptaron, que el nombre de Tamaholipa, significa "lugar de los Olives", y que lo compuso, fray Andrés de Olmos, porque la misión que fundó, con indios Olives que se dice trajo de Florida, parten de un supuesto que carece fundamento lógico; si se considera que el fraile Olmos era bien versado en la lengua huasteca. Si admitimos que el vocablo es huasteco no tenemos porque pensar que tan depurado filólogo lo haya compuesto convencionalmente.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Zorrilla, Juan Fidel, "Tamaulipas—Tamaholipa", Cd Victoria, UAT, 1973, p.7

¹⁰⁵ Ibid. p.9

Y menos para designar un pueblo que él fundo atribuyéndolo al lugar el asiento de los olives cuando nunca lo había sido antes de su fundación, es un hecho evidente que los olives venían del norte aún cuando no esta precisado el lugar de su procedencia.

La idea de atribuir el nombre de Tamaholipa a los olives, implicaría aceptar que la palabra sufrió una tergiversación puesto que siempre se ha dicho Tamaholipa y nunca Tamaholiva, así como que a los olives nunca se les identifico con el nombre de olipas. En cambio, si se les conoció como maguaos. Otros historiadores, como Ciro R. de la Garza, afirman que Tamaholipa, significa lugar de los "Montes Altos" así lo expresa en los Anales y Efemérides de Historia de Tamaulipas (1956). Diciendo que es una palabra compuesta, formada con raíces del idioma huasteco.

Para los conocedores de la lengua huasteca, la raíz filológica "Tam", se utiliza en la formación de nombres geográficos, como Tampico, Tamuín, Tomatán y Tamazunchale, etc. El prefijo "Tam", si se une a un sustantivo significa, "en" o "lugar de", como Tampamolón (en donde hay montones); Tam-piko (lugar de perros); Tamecín (lugar de lagartos).¹⁰⁶

Joaquín Meade, descompone el nombre como sigue (Tam- A- Hol- I- Pam): al rezar, Pam, tercio, monto o mucho lugar donde se reza mucho; posteriormente

¹⁰⁶ Zorrilla, Juan Fidel, "Estudio de la legislación de Tamaulipas", Cd Victoria, UAT, 1980, p. 10

se agregó otra explicación (Tam- A- Hol- I- Pan) que significa "donde rezan los lipanes", lo que podría aceptarse según lo señala Juan Fidel Zorrilla.

Únicamente en el caso de que se llegara a probar, lo que hasta ahora no se ha hecho, que los olives o maguos descenden de los norteños lipanes que formaban parte de la nación Apache y habitaban en Texas a inmediaciones del Río Bravo.

Al consumarse la independencia, los documentos constitucionales de México se integraron con los Tratados de Córdoba, el Plan de Iguala y el Acta de Independencia del 28 de septiembre de 1821, pero a nuestra tierra se le siguió llamando Nuevo Santander.

Es hasta el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, que se menciona el nuevo nombre de nuestra provincia al decir en su artículo séptimo que se considera como estado de la Federación el del "Nuevo Santander, que se llamara, de las Tamaulipas". Esta mención se ratificó en la Constitución Federal expedida el 4 de octubre del mismo año al reconocer como parte de la federación "el de las Tamaulipas".¹⁰⁷

¹⁰⁷ Zorrilla, Juan Fidel, "Origen del gobierno de Tamaulipas," UAT, 1973, p.33

Tanto en el Acta Constitutiva de la Federación como en la Constitución de 1824 firmó como diputado único por Tamaulipas, Pedro Paredes y Serna.¹⁰⁸

En Tamaulipas ocurrió como un antecedente importante la oposición a la monarquía de Iturbide, como la protesta del 26 de septiembre de 1822, firmada por el cabildo de Soto la Marina y el respaldo del jefe político Felipe de la Garza, en la que se pedía la reinstalación del Congreso general.¹⁰⁹ Este antecedente revela las ideas liberales e independientes de los tamaulipecos.

El 7 de julio de 1824, se instaló en Padilla el "Congreso Constituyente del Estado libre, independiente y soberano de las Tamaulipas". Dos días después se expidió el decreto número 1, que el 10 del mismo mes fue promulgado por el gobernador interino, Juan Francisco Gutiérrez.¹¹⁰

Integraron el Congreso Constituyente tamaulipeco: José Antonio Gutiérrez, Juan Echeandia, Miguel de la Garza, José Antonio Barón y Raga, José Ignacio Gil, José Feliciano Ortiz, Juan Bautista de la Garza y José Bernardo Gutiérrez de Lara.

La Constitución del primer Congreso local habiendo sido expedida el 6 de mayo de 1825 y promulgada por el vicegobernador en funciones.

¹⁰⁸ Ibid. p.16

¹⁰⁹ Ibid

¹¹⁰ Zorrilla, Juan Fidcl, op. cit. p.17

El titular del poder Ejecutivo era Enrique Camilo Suárez.¹¹¹

El texto de la primera Constitución estatal ratificó la adopción del sistema federal de gobierno previamente aceptado por la diputación provincial, los ayuntamientos, los vecindarios de los pueblos y la propia legislatura en su primer decreto. Se encuentra la Constitución tamaulipeca de 1825 entre las primeras siete que se expidieron en los estados de la federación.

El Congreso Constituyente designó gobernador al coronel José Bernardo Gutiérrez de Lara el 15 de julio, para que se presentase al salón de sesiones a prestar juramento el 18 del mismo mes; pero debido a los acontecimientos que se precipitaron con motivo del arribo de Iturbide a Soto la Marina, el mismo día 18 José Bernardo fungió como diputado suplente en funciones.

Después diría Gutiérrez de Lara que se inició en el poder "con el gravísimo y notable acaecimiento" del ex-emperador Iturbide a quien hice morir cristiana y militarmente con puntal arreglo de la ley en materia y a la sentencia definitiva del honorable Congreso que lo condenó a sufrir esta pena.¹¹²

Uno de los actos legislativos más importantes del Congreso, fue la creación de un tribunal que se integro por tres jueces electos por la misma legislatura

¹¹¹ Ibid. p. 19

¹¹² Zorrilla, Juan Fidel, "Origen del gobierno de Tamaulipas", p. 21

oyendo la opinión del gobierno. Se dispuso en este decreto, que el tribunal conocería de todos los negocios en que, según la ley del 9 de octubre de 1812 de las Cortes españolas, debía conocer las audiencias territoriales, pero en las causas civiles y criminales en contra de los alcaldes, les debían de conocer los jueces de letras.

VI.3 Leyes municipales de Tamaulipas

IV.3.1 Instructivo para las Ordenanzas Municipales.

Durante el gobierno de Lucas Fernández fue notable su labor en favor del fortalecimiento del municipio, destacando en su actuación la instrucción general que mando a los ayuntamientos de Tamaulipas, el 3 de marzo de 1827.

Definió el instructivo a la Ordenanza Municipal como: "El método, orden o concepto con que se establece el régimen económico o político de las cosas que son peculiares a cada municipalidad".¹¹³

Estimando que cada ayuntamiento, formara su propia ordenanza, ratificando este criterio al afirmar que las providencias a propósito para arreglar la política económica de un pueblo comerciante, no los harían para un pueblo agricultor ni tampoco para un minero o manufacturero.

¹¹³ Zorrilla, Juan Fidel, "Estudio de la legislación en Tamaulipas" p. 179

Por último, se recomendó que los ayuntamientos promovieran el aumento y propagación de aquellos giros que sean más propios de la calidad de su terreno, de su temperamento y de la situación topográfica en que se hallan.

La instrucción dada por Lucas Fernández orienta a los ayuntamientos ha ocuparse de cinco reglamentaciones relativas al orden interior (designación de comisiones), al exterior para la seguridad, salubridad, comodidad y ornato público, el de creación de fondos y la administración de los mismos, así como vigilar la conducta de los administradores.

IV.3.2 El Reglamento de Procesiones Religiosas de 1861.

Con la promulgación de las leyes de Reforma llevadas a cabo por Benito Juárez, como una de las importantes actuaciones legislativas del gobierno mexicano. Estas tendieron a poner limitaciones a la actividad eclesiástica, en lo que concierne al ejercicio del culto y a manifestaciones exteriores fuera de los templos, siendo precisamente el reglamento que requerimos el que se ocupa parcialmente de esta materia.

El reglamento impide, la verificación de actos solemnes religiosos fuera de los templos, prohibiendo por consecuencia procesiones y comitivas fúnebres

precedidas por sacerdotes y con música. Proscribió también el tránsito del viático por las calles y en general todo acto religioso en paraje público.¹¹⁴

El reglamento fue expedido por el gobernador Modesto Ortiz, el 14 de agosto de 1861. En uso de facultades otorgadas en la ley, el 14 de enero del mismo año, habiendo sido convalidado por el Congreso del Estado mediante el decreto número 4 (14 de diciembre de 1867).

IV.3.3 Ley para el Régimen de las Municipalidades de 1871.

Durante el gobierno de Servando Canales se promulgó esta ley que contribuyó a la evolución del derecho público en Tamaulipas.

La ley se dividió en secciones, ocupándose la primera de la composición de los ayuntamientos en razón del número de habitantes, estableciendo para las municipalidades con más de diez mil residentes un ayuntamiento de diez regidores, dos síndicos procuradores y el presidente municipal, así llamado en sustitución del termino alcalde, que se delimito para las funciones judiciales menores o de paz.¹¹⁵

El número de regidores y síndicos disminuyeron con base en la población, para los pueblos menores de mil almas se redujeron a la integración de un presidente municipal, tres regidores y un síndico.

¹¹⁴ Zorrilla, Juan Fidel "Estudio de la legislación en Tamaulipas", Ciudad Victoria, UAT, 1980, p. 180

¹¹⁵ Ibid. p.181

La segunda sección, contiene las atribuciones de los ayuntamientos enumerando de manera muy completa, esas facultades referidas a la administración municipal y a los servicios públicos correspondientes, como el orden, salubridad, aseo, protección a la propiedad y a las personas, distribución del quehacer municipal, vigilancia de la tranquilidad pública y cumplimientos de las leyes.

La sección tercera, se ocupa del presidente del Ayuntamiento y las siguientes de regidores, síndico procurador, auxiliares o encargados de justicia y el secretario del Ayuntamiento.

Por último, la ley contiene una sección única dedicada a los juzgados locales que así eran llamados los juzgados menores o también denominados de paz, de acuerdo con la terminología angloamericana.¹¹⁶

Los jueces llamados "alcaldes", eran electos popularmente y los funcionarios municipales estaban sujetos para su elección y a la observancia de ciertos requisitos, a la Ley Orgánica electoral. El número de alcaldes dependía del censo de población llegando hasta cuatro propietarios y cuatro suplentes en los pueblos mayores de 4 mil habitantes.

¹¹⁶ Ibid. p. 182

IV.3.4 Los Reglamentos Interiores de los Ayuntamientos y los Bandos de Policía de las municipalidades (1871-1889).

Durante la vigencia de la Ley Orgánica del Régimen de las Municipalidades de 1871, se expidieron por el Congreso del Estado, diversos decretos relacionados con reglamentos interiores para los ayuntamientos.

En dichos reglamentos, se establecieron con todo cuidado los horarios para las sesiones del Cabildo, así como los trámites para la lectura y aprobación de las actas.¹¹⁷

Estos reglamentos, llegaron al extremo de señalar la forma como debían sentarse a deliberar los miembros integrantes del ayuntamiento.

Si consideramos el artículo 3 del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Rayón, que aparece publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 30 de noviembre de 1886. Tal precepto señala que "el presidente ocupara el frente de la mesa, el secretario el opuesto y los demás miembros ocuparan sus asientos sin preferencia".¹¹⁸

¹¹⁷ Ibid. p.183

¹¹⁸ Ibid

En cuanto a los bandos de policía y buen gobierno para cada municipalidad, también se expidieron por el Congreso decretos que los pusieron en vigor. En los bandos se disponían normas para mantener la limpieza, de asegurar la conservación de las poblaciones, señalándose horarios para la apertura de las negociaciones mercantiles y disponiéndose reglas sobre diversiones públicas y espectáculos sujetos a permisos escritos de la autoridad.

IV.3.5 Bando de Policía y Buen Gobierno para las municipalidades del Estado de 1889.

Este decreto constituye una interesante y sistemática ordenanza de la materia, que revela la importancia que se le confería a la función del ayuntamiento y el interés del estado por mantener el orden y el decoro en las poblaciones y en el campo.

El bando califica los servicios metódicamente y dispuso normas para ornato, comodidad y limpieza, salubridad e higiene, mercados y fiel contraste, referente a esta última función la verificación de pesas.¹¹⁹ También se ocupó, el bando de los rastros y carnicerías, de la protección de animales, bosque, caza y pesca, diversiones públicas, juegos y apuestas, siendo de anotarse que prohíbe peleas de gallos y corridas de toros con multas de cincuenta centavos a cinco pesos a los que jueguen gallos y de diez a cincuenta pesos a los que organicen corridas, proscribiéndose asimismo, todo juego de asar.

¹¹⁹ *Ibid.* p.184

El bando de policía contempla un capítulo a la vagancia y mendicidad con tendencia represiva, y también se ocupó del orden y la moralidad, desde luego referidos a las costumbres de la época y bajo la vigilancia de la policía prohibiendo ropas inconvenientes y estableciendo prohibición expresa para los jóvenes menores de 17 años corriesen carruajes como si se avizorase el problema de los llamados rebeldes sin causa.

IV.3.6 Ley Orgánica de las Congregaciones de 1897.

Guadalupe Marinero, uno de los grandes gobernadores tamaulipecos, promulgó el 13 de octubre de 1897, el decreto número 240, relativo a la Ley Orgánica de las Congregaciones, dicho ordenamiento complementa la Ley Orgánica del Régimen de Municipalidades. Estableció con claridad lo que debe entenderse por Congregación, refiriéndola a una agrupación de vecinos no menor de 500 habitantes, que residan en una extensión que no exceda del fondo legal conferido a las poblaciones.¹²⁰

Para erigir una congregación, se requería oír al ayuntamiento respectivo y se exigía tener o construir edificios propios para escuelas de niños y niñas en un plazo máximo de dos años. Las Congregaciones las dirigían un subpresidente municipal designado por el Ejecutivo y tenían un juez de paz propietario con su suplente

¹²⁰ Zorrilla, Juan Fidel, "Estudio de la legislación en Tamaulipas", p.185

nombrados por la Corte de Justicia a propuesta interna por los alcaldes, es decir, por los jueces de cabecera.

Establecía la ley, normas adecuadas para el funcionamiento de las Congregaciones sobre la base de una especie de descentralización administrativa, digna de considerarse y estudiarse. Señalaron las condiciones para que una congregación fuese elevada a la categoría del pueblo. Todas en función de la capacidad económica y de sus edificaciones públicas existentes.

IV.3.8 Ley Reglamentaria del Gobierno Municipal 1916.

Fidencio Trejo Flores, en su condición de gobernador interino del Estado expidió la Ley reglamentaria del gobierno municipal de 1916. La ley reconoce la integración municipal existente y dio atribuciones al Congreso para crear, modificar o suprimir municipios, confiriendo también facultades al Poder Legislativo para dirimir las cuestiones sustentadas entre los ayuntamientos que no pudieron ser resueltas por ellos mismos, asimismo, creo normas para la integración municipal de acuerdo con la población y señaló requisitos para poder ser miembro del cabildo. Dejó debidamente establecido las facultades de los ayuntamientos.¹²¹

También introdujo facultades para formar censos escolares, tendientes a establecer las escuelas que se hicieran necesarias, para vigilar los cumplimientos de las leyes sobre protección del trabajo, autorizando a los presidentes municipales

¹²¹ Ibid. p. 186

para intervenir en la solución de dificultades suscitadas entre patrones y trabajadores y establecer expendios de primera necesidad en épocas de carestía. En cuanto a la justicia, se refirió la ley a los jueces locales nombrados con sujeción al número de habitantes del municipio, utilizándose la terminología de jueces locales para los correspondientes a las poblaciones; designándose con el nombre de jueces de paz a los titulares de las congregaciones municipales con la competencia señalada por las leyes de procedimientos y en el orden gubernativo para calificar las faltas por infracciones al bando de policía y buen gobierno.¹²²

Señaló las facultades y obligaciones específicas del presidente municipal, regidores y síndicos procuradores. Se encomendó la hacienda municipal al tesorero y se dispuso que cada ayuntamiento tuviese un secretario. Los cargos de regidores, síndicos, miembros de juntas auxiliares y jefes de manzana se estimaron consejiles y por ende sin más atribución que la gratitud pública.

IV.3.9 Ley Orgánica del Municipio Libre de 1918.

Siendo gobernador provisional de Tamaulipas, Don Andrés Osuna, expidió el decreto número 19, que contiene la Ley Orgánica del Municipio Libre (1918), lo cual no fue expedida por la legislatura local.

¹²² Ibid

Dicho ordenamiento adquiere los principios de la Constitución federal, estableciendo en su artículo 1º "que el municipio libre es la base de la división territorial, política y administrativa del estado".¹²³

Hablando sobre la administración de los municipios, ésta es llevada por los ayuntamientos llevando el mismo paso de las anteriores legislaciones. Para cada ayuntamiento se elegían dos procuradores municipales llevando en regla los requerimientos que la ley señale para su elección.

Para las congregaciones, donde no existen ayuntamientos se hacían Juntas Auxiliares designadas por la misma, siendo los agentes auxiliares los inspectores y jefes de manzana.

Respecto a las atribuciones, eran los generales del ayuntamiento, "el gobierno y la vigilancia inmediata, como por parte política y administrativa de todo el municipio".

Se añadió la obligación de establecer bases para la celebración de contratos sobre servicios públicos y la aprobación. Siendo también una obligación, enviar mensualmente cortes de caja con comprobantes al Ejecutivo y una cuenta general cada año.

¹²³ Ibid, p. 187

Lamentablemente se le dio facultad al gobernador para inspeccionar la contabilidad y verificación de los ingresos y egresos de los ayuntamientos, deteriorándose con esta intervención la autonomía municipal, que sólo debe sujetarse a la vigilancia e inspección de la legislatura, tanto por la estructura jurídica constitucional como por la tradición.

Respecto a las Juntas Auxiliares se les daban normas a los agentes auxiliares para su funcionamiento. Y sobre la hacienda municipal, función desempeñada por el tesorero, se le asignan fuentes de ingreso y bases para su actuación. Se establece también el ordenamiento las facultades del secretario actuación propia de su carácter.

El capítulo décimo cuarto se ocupa de la justicia municipal, dándoles el nombre de jueces auxiliares a los titulares del ramo, designándose dos propietarios y dos suplentes para las villas. Y a las congregaciones les correspondía un juez auxiliar y su suplente.

Es interesante lo dicho en el artículo 117, que dispone que los jueces auxiliares sean designados por el ayuntamiento y sus nombramientos no podían ser revocados.¹²⁴ La ordenanza establece que los cargos de regidor, miembro de junta auxiliar, inspector de sección y jefe de manzana son consejiles (gratuitos).

¹²⁴ Ibid. p. 189

En el artículo transitorio quinto, se ordena que el registro público de la propiedad quedará a cargo del presidente municipal, mientras se dictaba la nueva ley reglamentaria de la materia. Fue hasta el año de 1927 cuando se expidió la ley del registro público de la propiedad del estado en ciudad Victoria.

IV.3.10 Ley Orgánica del Municipio Libre de 1928.

Fue durante el gobierno de Juan Rincón, cuando se promulgó este ordenamiento, el cual establece con claridad las funciones del ayuntamiento y sus relaciones con el gobierno del estado. La legislatura tiene facultades para crear y suprimir municipalidades, así como para dirimir cuestiones de competencia jurisdiccional cuando los municipios no llegan a un acuerdo.

La innovación de esta ley consiste en designar al Presidente del ayuntamiento y a los síndicos, pues estos funcionarios se nombraban por los regidores electos en una sesión llamada preventiva, durando en los puestos por el tiempo que hubiesen sido electos para regidores.¹²⁵ Los ayuntamientos, se renovaban por mitad de personal cada año, y cada miembro propietario tenía su suplente. Las selecciones municipales eran calificadas en definitiva por el Congreso del estado.

El ordenamiento estableció la formación de comisiones permanentes para el mejor desempeño de los servicios públicos, siendo estas comisiones de educación,

¹²⁵ Ibid. p. 190

hacienda, salubridad y aguas, beneficencia pública, policía, ornato, cárceles y alumbrado, obras públicas, agricultura y tierras, comercio, industria y estadística.

La labor de estas comisiones, es básica y desgraciadamente no se le ha prestado la atención debida a la función municipal en este aspecto de su organización, durante la vigencia de leyes anteriores ni en la actualidad.¹²⁶

IV.3.11 Bando de Policía y Buen Gobierno de 1929

Rige este bando a todos los municipios del estado, el cual fue expedido por el gobernador Juan Rincón.

Los servicios y actividades municipales se orientan hacia el orden, la moralidad y la higiene caracterizándose las disposiciones por su carácter reglamentario que le es propio y por su concreción.¹²⁷

El bando permite, el desarrollo de la actividad municipal dentro de los márgenes legales, sujetando la obtención de permisos, la verificación de espectáculos y eventos y estableciendo sanciones para asegurar su debida observancia, se encuentran en disposiciones adecuadas para las pequeñas comunidades y otras para las ciudades importantes, normas que se caracterizan por tener una diaria confrontación con la vida práctica.

¹²⁶ Ibid. p. 190

¹²⁷ Ibid. p. 191

Las sanciones son de orden pecuniario y se autoriza el arresto administrativo no mayor de 15 días, sin perjuicio de la responsabilidad civil o criminal que resulte de los infractores. Contiene una importante disposición en el artículo 166 tendiente a la observancia de normas que caen en desuso por tolerancia a la autoridad, para las cuales ordena un plazo prudente para cumplirlas y una adecuada publicidad.

IV. 3.12. La Ley Orgánica Municipal de 1941.

La Ley Orgánica Municipal, es la que marca el inicio de una nueva era de las municipalidades en el estado de Tamaulipas. Queda aquí conformados los derechos y obligaciones de los ayuntamientos y de sus miembros con un rumbo más definido. Los ayuntamientos funcionan de acuerdo con las bases establecidas por la Constitución Federal y operan como organismos descentralizados administrativamente con personalidad propia, ligados al régimen jurídico por virtud de disposiciones especiales de la Constitución local.

En el título primero se reconocen a los municipios como entidades de derecho público, confiriéndose su administración y representación jurídica a los ayuntamientos. Siguiendo la práctica jurídica del estado, el gobernador tiene el mando de la fuerza pública en el lugar de su residencia habitual o transitoria, disponiendo de la facultad de nombrar y remover a los jefes de policías municipales, atribución ésta, que juntamente con la inspección de las tesorerías municipales limitan las funciones de los ayuntamientos. En el mismo título, se exige

autorización de la legislatura para las ventas y empréstitos que realice el ayuntamiento.¹²⁸

El título segundo, destinado a la división territorial enumera los municipios existentes. El título consagrado al gobierno municipal se refiere a la composición de los ayuntamientos en que se integrara con funcionarios de elección popular directa. Son renovables cada tres años en la actualidad por virtud de reforma de la ley pero inicialmente se renovaban cada tres años. Se establecieron las calidades para ser miembro de un ayuntamiento y se dispuso que por cada funcionario propietario habría uno suplente para cubrir faltas temporales y definitivas. Los funcionarios del ayuntamiento con carácter de autoridades municipales son el presidente municipal, los regidores y síndicos variando el número de estos según la población de los municipios.

El gobernador del estado puede asistir a las sesiones de cabildo con voz pero sin voto. En el mismo título de gobierno municipal, se refiere a los servicios públicos municipales, cuya atención ordena la designación de comisiones de hacienda, salubridad y aguas, policías y cárceles, ornato, limpieza y alumbrado, obras públicas, agricultura y tierras, industria y comercio, además, se consagran conceptos de índole reglamentaria atributiva para cada comisión.

¹²⁸ *Ibid.* p. 193

El título IV de la Ley Orgánica Municipal se ocupa de las elecciones de los ayuntamientos conteniendo un conjunto de disposiciones que técnicamente deben de codificarse en una ley electoral y no en una Ley Orgánica Municipal. Se establecen las normas que rigen la función electoral y sus preliminares. El voto es de carácter secreto, siendo verificado y contado por las juntas que se integran con delegados de las casillas de votaciones. Su calificación en caso de relación, corresponde al Congreso del estado de acuerdo con la Constitución local.

Por último, el título V determina las responsabilidades y penas derivadas del incumplimiento de la ley, concediéndose la acción popular para denunciar la malversación de fondos.

Los funcionarios municipales están sujetos a procedimientos ordinarios, tanto por el caso de delitos oficiales como el de ilícitos comunes que requieren reformas a las leyes municipales que puedan servir a los ayuntamientos para mantener su autonomía frente a los poderes estatales.

De acuerdo con el sistema político mexicano, los ayuntamientos no tienen facultades legislativas, pero se señala la conveniencia de que en materia administrativa dicte sus propias ordenanzas sujetas por supuesto a las bases constitucionales.

También se anota la necesidad de formular una ley de servicio civil para los empleados municipales del estado o bien que queden incluidos dentro de la legislación vigente en la materia. Anualmente, se decretan por la legislatura los arbitrios para todos los municipios del estado sobre la base de calificar los ingresos en impuestos, derechos, productos, participaciones y aprovechamientos, estableciendo los rublos de ingreso de forma casuística y señalando las tarifas de impuestos con la particularidad de que en los impuestos de degüello y sacrificio de aves señale cuotas distintas para los diversos municipios del estado.¹²⁹

Los renglones de impuestos municipales recaen sobre el degüello de ganado y sacrificio de aves, actividades mercantiles y espectáculos, diversiones y juegos permitidos. Los derechos municipales gravitan sobre documentación, anuncios aparatos mecánicos y espectáculos públicos referidos a licencias y permisos. Igualmente se tasan con derechos, otros servicios municipales relativos a inspecciones, estacionamiento de vehículos, ocupación temporal de la vía pública, placas de nomenclatura, alineamientos y peritajes.

El estado de Tamaulipas, debido a la ubicación geográfica de sus ayuntamientos, ha sufrido una polarización política que se ha convertido en obstáculo para el desarrollo en conjunto y unificado de criterios de planeación municipal a pesar de lo dicho por Emilio Portes Gil, cuando en una entrevista en 1975, diría Alicia Olivera de Bonfil, "Tamaulipas para mí, ha sido el Estado más

¹²⁹ Ibid. p. 194

liberal de la República.¹³⁰ Crecimos bajo la dirección de Don Juan B. Tijerina que era un anticlerical implacable, sin embargo, este sentido liberal, no abarcaba en el accionar político la libertad de dirección ciudadana. Ya que el propio Emilio Portes Gil, mantuvo un poder político hegemónico, por más de dos décadas hasta el ascenso de Miguel Alemán a la Presidencia de la República.

El que influyó a tan sólo cuatro meses de haber tomado posesión del cargo, intervino para que se desconocieran los poderes del estado aprovechando la coyuntura del asesinato del periodista Vicente Villasana el 31 de marzo de 1947 a manos del jefe de la policía estatal Julio Osuna. Se envió para sustituir al gobernador González Lugo al general Raúl Garante con el carácter de gobernador provisional.¹³¹

Tamaulipas ha sido considerado como una tierra en donde grupos locales pelean las posiciones políticas según Carlos Salinas Domínguez, desde 1861 en que contendieron Cipriano Guerrero y Jesús de la Serna no han habido en Tamaulipas una elección democrática.¹³²

Después de Hugo Pedro González, último gobernador portegilista, el general Raúl Garante, gobernador sustituto de 1947 a 1950 tuvo como tarea dismantelar a todos los grupos simpatizantes de Portes Gil. Todavía en el siguiente sexenio con Horacio Terán al frente del poder Ejecutivo siguieron existiendo grupos de poder,

¹³⁰ Olivera de Bonfil, Alicia, "Emilio Portes Gil, un civil en la revolución mexicana", Ciudad Victoria, UAT, 1989, p. 15

¹³¹ *Ibid*

¹³² Domínguez Salinas, Carlos, "La esquina del poder", Tamaulipas, Ed Foc, 1986, p. 11

durante el mandato de éste empezó a surgir con fuerza a nivel nacional la figura de Norberto Treviño Zapata, debido a su cercanía con el Presidente Adolfo Ruiz Cortínez y tener a su cargo el liderazgo de la Cámara de Diputados.

Una vez siendo gobernador del estado el 5 de febrero de 1956, ejerce el poder en forma unitaria, centralizando casi todas las decisiones. Tamaulipas, para ese año había cambiado su rostro, su población ya vivía mayoritariamente en las ciudades, es decir, de rural paso a urbana y con ello los viejos líderes agraristas disminuyeron su influencia para dar paso a los líderes obreros, que se convirtieron en caciques con poder político y económico propio.¹³³ Es así, que los siguientes gobernadores Praxedis Balboa 1963-1969; Manuel A. Ravize 1969-1975 y Enrique Cárdenas González 1975-1981 vieron crecer su poderío sosteniéndose gracias a los grupos del poder existente en los 43 municipios del estado, logrando tales grupos una influencia que incluso sobre pasa los límites tamaulipecos, como fue el caso de Hernández Galicia en Madero.

En Tamaulipas como en ninguna otra parte, el poderío de estos grupos obstaculiza el libre juego democrático y el desarrollo de la vida municipal, es así como en las dos últimas administraciones con Emilio Martínez Manatouy y Américo Villarreal la oposición en el estado está constituida por ciudadanos que hipotéticamente son miembros del PRI, lo que ha conformado una oposición bastante disfrazada que se dice enarbolar los auténticos reclamos populares.

¹³³ Ibid. p.133

CAPITULO V: ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO EN TAMAULIPAS.

V.1. Organización Administrativa.

La administración pública tiene como propósito primordial, acciones encaminadas a satisfacer las necesidades que dicta el interés público. Es innegable que en la antigüedad, no existieron compendios o tratados que orientaran la actividad administrativa de los conglomerados humanos; sin embargo, está también fuera de duda, la afirmación de que el hombre desde su existencia ha unido sus esfuerzos para la obtención de mayores beneficios. Por ello, se ha considerado que los inicios de la actividad administrativa se plantean al unirse los esfuerzos de dos o más hombres para cultivar la tierra, bajo este enfoque se puede afirmar que este tipo de esfuerzos conjuntos ha existido desde la aparición del ser humano. El hombre siempre ha vivido en sociedad, de ahí que la interacción de la naturaleza y la sociedad se ha incrementado, pues la producción material es la ocupación central de los hombres.

La administración, es un conjunto sistemático de reglas y una ciencia social para lograr la máxima eficacia de las formas de estructurar y operar un organismo social.

En lo referente a la administración pública municipal, ésta ha variado en algunos aspectos ya que cada entidad federativa cuenta con sus respectivas leyes orgánicas municipales. Pero señalaremos dentro de esta estructura municipal los elementos más comunes y las características más sobresalientes respecto al Estado de Tamaulipas.

Entre los principales órganos encontramos:

A) Ayuntamiento

- Presidente municipal o alcalde
- Regidores
- Síndicos

B) Secretaría del Ayuntamiento o secretaría de Gobierno.

C) Tesorería municipal.

D) Oficialía mayor.

E) Obras y servicios públicos.

F) Policía y Tránsito.

G) Acción cívica, cultural y deportiva.

Se debe de disponer de un aparato administrativo, dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales, para hacer frente a la creciente

demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente promotor del desarrollo económico impulsor de la participación ciudadana activa y gestor de los programas y recursos que hacia dicha población puedan canalizar las instancias de gobierno federal y estatal.

La presidencia municipal, la secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería municipal, son las unidades administrativas que Gustavo Martínez Cabañas, considera la estructura administrativa básica del Municipio. Son éstas, los elementos rectores del desarrollo y estabilidad de la mayoría de los 2,387 municipios que existen en México, todos con una gran variedad de características diferentes entre sí.¹³⁴ Podría afirmarse que no existen dos municipios iguales, ya que cada uno posee sus rasgos propios que los diferencia de los demás aunque en términos de la problemática que enfrenta se dan situaciones y problemas que les son comunes, insuficiencia de recursos financieros, capacidad técnica y humana en la prestación de servicios públicos e ineficiencia administrativa.

Se ha señalado, que la heterogeneidad municipal es muy variada y no cabe hablar sólo de dos municipios "el rural y el urbano". Hoy nos encontramos, con municipios rurales; turísticos, comerciales, de grandes y pequeñas ciudades y de pequeños poblados.¹³⁵

¹³⁴ Martínez Cabañas, Gustavo, "La administración estatal y municipal de México", 1ª Edición INAP, México 1987 p.116

¹³⁵ Bohn de Lamerins Brigitte, coordinadora "El municipio en México", El Colegio de Michoacán, 1987, p. 173

Existen diversas formas de administrar los municipios, según la idiosincrasia y el grado de desarrollo alcanzado por los países. Dentro de la tradición hispana, cabe hablar de dos sistemas el sistema abierto y el sistema cerrado, en la primera forma el gobierno de administración municipal se realiza por los jefes de familia residentes en el municipio, esta forma ya es obsoleta e impracticable en la actualidad.

En el sistema cerrado, los miembros de éste son nombrados por elección directa y el pueblo delega en él sus facultades.¹³⁶ Dentro de las nuevas expresiones del municipalismo inglés, francés, alemán y el de los Estados Unidos, me parece interesante el esquema que propone Hernández Becerra y presenta José Sánchez González en su ponencia "Legislación y Administración Municipal", en el compendio del Colegio de Michoacán, en donde hace alusión a los sistemas municipales norteamericanos y dado que la ubicación geográfica de Tamaulipas, es con los Estados Unidos, me parece interesante transcribir:

a) Del alcalde y ayuntamiento.- En este caso, la mayor parte de los departamentos de la administración están en manos de juntas o comisiones cuyos miembros son electos popularmente o designados por el consejo municipal que concentra en sí el poder local.

¹³⁶ Ibid

Del Alcalde fuerte.- Es la modalidad predominante en los Estados Unidos. El alcalde controla la mayor parte de las competencias, nombra y remueve libremente a sus colaboradores y goza de gran discrecionalidad en su gestión.

b) Gobierno por comisión.- Encontramos la aplicación práctica de métodos comerciales industriales al gobierno municipal. Dice Woodruf, "Trátase de un gobierno de select men" o de un comité de directores municipales. Tal comité está integrado por un pequeño grupo, quienes en conjunto ejercen facultades ejecutivas y legislativas, y separadamente cada uno de dichos directores desempeña las funciones de jefe y de los respectivos departamentos de la administración municipal.

c) Régimen de gerente.- Reproduce también procedimientos, de empresa privada. El consejo municipal contrata o emplea un director (city manager), para que maneje los asuntos de la ciudad, en la misma forma que la junta directiva de una compañía emplearía a un administrador.¹³⁷

V.1.1 Ayuntamiento.

La palabra ayuntamiento, proviene del latín "adiucdum", de "adiungere", juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación

¹³⁷ Ibid., p. 174

pública, que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios consejiles con el objeto de administrar los intereses del municipio.¹³⁸

El ayuntamiento está compuesto por representantes populares, por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional. El Código Municipal para el estado de Tamaulipas lo define en su capítulo IV, artículo 21: Los ayuntamientos, son los órganos de gobierno municipal a través de los cuales, el pueblo en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de sus intereses dentro de los límites del municipio.

La Constitución Política Federal, no señala la duración que ha de tener el período de gobierno del ayuntamiento, pero normalmente las Constituciones locales determinan tres años de duración como es el caso del estado de Tamaulipas, y según lo estipula nuestro Código Municipal en su artículo 22, los ayuntamientos se integraran por funcionarios de elección popular directa en la siguiente forma:

I.- En los municipios, cuya población sea de 30 mil habitantes el ayuntamiento se integrara con un presidente municipal, tres regidores y un síndico.

II.- En los municipios, con población hasta de 50 mil habitantes el ayuntamiento se integrara por un presidente municipal, cuatro regidores y dos síndicos.

¹³⁸ Diccionario Jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1991 Pag'173

III.- En los municipios, cuya población es hasta de 100 mil habitantes el ayuntamiento se integrará con un presidente municipal, seis regidores y dos síndicos.

IV.- En los municipios, con población hasta de 200 mil habitantes el ayuntamiento se integrara por un presidente municipal, diez regidores y dos síndicos.

V.- En los municipios cuya población sea mayor de 200 mil habitantes el ayuntamiento será integrado por un presidente municipal, doce regidores y dos síndicos.

En los términos, que señala la ley electoral, par la renovación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Ayuntamiento del Estado, los ayuntamientos se complementaran con regidores de representación proporcional.

El artículo 26, señala "que para ser miembro del ayuntamiento se requiere":

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.

II.- Tener una residencia no menor de dos años en el estado y ser vecino del municipio por un período no menor de un año inmediato anterior al día de la elección.

III.- Saber leer y escribir.

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

V.- No haber sido condenado por delito intencional.

VI.- Tener un modo honesto de vivir y no ser alcohólico, vago, malviviente o toxicómano.

VII.- No ser funcionario de la federación, del estado o del municipio, no tener participación directa o indirecta en municipios, contratos o suministros, por cuenta del ayuntamiento el mando de la fuerza pública en el municipio en que se haga la elección a no ser que se separe de su puesto por lo menos tres meses antes de dicha elección.

De las atribuciones principales del ayuntamiento tamaulipeco encontramos, que el artículo 49 señala:

I.- Organizar las oficinas y departamentos encargados de la administración y servicios públicos municipales.

II.- Iniciar leyes o decretos ante el congreso del estado para los asuntos de sus respectivas localidades.

III.- Formular y aprobar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia administrativa necesarios para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios municipales a su cargo y en todo caso expedir los reglamentos referentes a espectáculos públicos, pavimentación, limpieza, alumbrado público, rastros, mercados y centrales de abasto, panteones, vías públicas, nomenclaturas de calles, parques, paseos, jardines, ornato de calles, inspección y vigilancia de construcciones de particulares, salones de baile, juegos permitidos, comercio ambulante, hospitales, casas de cuna, guarderías infantiles, siempre que no sean materia de competencia de otra autoridad. Los bandos y reglamentos sólo podrán entrar en vigor una vez que hayan sido aprobados por la mayoría de los miembros del Ayuntamiento, previa consulta pública y se publiquen en el Periódico Oficial del Estado.

Para tal efecto, los ayuntamientos remitirán, los bandos y reglamentos al Ejecutivo estatal para que ordene su publicación, quien podrá negarla si advierte que en los mismos se contiene disposiciones contrarias a la Constitución General de la República, a la Constitución política del Estado, o a las leyes que de ella dimanen.

En este caso, el Ejecutivo enviará las observaciones al Congreso para que resuelva y proponga al ayuntamiento, en su caso, las modificaciones conducentes, hechas las correcciones se remitieran nuevamente al Ejecutivo para su publicación.

Si el Congreso considera infundados los argumentos del Ejecutivo, lo declara así y le envían dichos bandos o reglamentos para su publicación.

IV.- Intervenir y cooperar con toda clase de autoridades y organismos que promuevan o ejecuten actividades de interés municipal.

V.- Dividir o modificar para efectos administrativos el territorio municipal en delegaciones, subdelegaciones, secciones y manzanas, así como designar a sus titulares y suplentes.

VI.- Proponer a la aprobación del Congreso y por conducto del Ejecutivo a los centros de población la categoría y denominación política que les corresponde conforme este código.

VII.- Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales en los términos de este código y sus reglamentos.

VIII.- Solicitar al Ejecutivo, por causa de utilidad pública la expropiación de bienes, la ocupación temporal o la limitación de dominio.

IX.- Nombrar y remover al Secretario del Ayuntamiento, al tesorero municipal, al Director de Obras y Servicios Públicos y Municipales y demás funcionarios del Presidente municipal.

X.- Administrar la hacienda municipal con arreglo a la ley y establecer un órgano de control y evaluación del gasto público municipal.

XI.- Formular y remitir al Congreso por conducto del Ejecutivo, para su estudio y aprobación el proyecto de ley de Ingresos del Municipio en la segunda quincena del mes de septiembre de cada año.

XII.- Vigilar que se recauden con toda oportunidad los ingresos municipales.

XIII.- Enviar anualmente en la primera quincena del mes de febrero al Congreso, por conducto del Ejecutivo, las cuotas y comprobantes de recaudación y aplicación de los fondos públicos en el año inmediato anterior, así como las cuentas e informes contables y financieros mensuales dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente.

V.1.2.- Presidente municipal.

El Presidente municipal es el representante político del municipio, el titular o jefe de la administración pública y como tal ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento.¹³⁹ En Tamaulipas el Código Municipal lo define como el órgano ejecutor de los acuerdos y disposiciones que dicten los ayuntamientos en ejercicio de sus funciones.

¹³⁹ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., p.197

Entre las facultades más sobresalientes se encuentran:

- I.- Armonizar el funcionamiento de los distintos órganos del gobierno municipal.
- II.- Presidir las sesiones del Ayuntamiento con voz y voto en las deliberaciones y voto de calidad en caso de empate.
- III.- Citar a sesiones extraordinarias cuando lo estime conveniente o lo solicite la tercera parte de los miembros del Ayuntamiento.
- IV.- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento aplicando, si fueren necesario sanciones que establece el presente código e informando oportunamente.
- V.- Dar publicidad a las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observación general, concernientes al municipio, bien sea que procedan de la federación, del estado o del Ayuntamiento respectivo. Servicios públicos Municipales y la aplicación de los reglamentos y bandos municipales correspondientes.
- XI.- Practicar visitas a la Tesorería municipal y demás oficinas que tengan a su cargo el manejo de fondos y valores, informando de su resultado al

Ayuntamiento y autorizar en unión del síndico o síndicos los cortes de caja mensual.

V.1.3. Regidores y síndicos.

Constituyen órganos auxiliares del presidente municipal y existen tantos como las necesidades y posibilidades del municipio, son electos popular y directamente. duran en su cargo tres años.¹⁴⁰

El Código Municipal del Estado de Tamaulipas señala en sus artículos 59 y 60 sobre las facultades de estos dos funcionarios municipales.

Artículo 59. - Son facultades de los regidores de los Ayuntamientos:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento con voz y voto.

II.- Desempeñar y presidir las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento informando a éste de sus resultados.

III.- Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los diferentes ramos de la administración y de los servicios municipales, cuya vigilancia les haya sido encomendada.

¹⁴⁰ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit, p. 165

IV.- Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, siempre que sean menores de treinta días en el orden de preferencia que éste determine.

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

VI.- Citar a sesiones extraordinarias del Ayuntamiento si no lo hace el Presidente municipal en los términos de este código y su reglamento interior.

VII.- Las demás que les otorguen la ley y reglamentos.

Artículo 60. - Los síndicos de los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

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

II.- Representar al Ayuntamiento en los litigios en que el municipio sea parte, como mandatario general para pleitos y cobranzas en los términos del código civil del Estado, con la limitación de que no podrán desistirse, transigir de bienes, recibir pagos, salvo autorización por escrito que en cada caso les otorgue el Ayuntamiento. Asimismo, tendrá a su cargo la atención de los negocios de la hacienda municipal.

III.- Asistir a los remates públicos a los que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los procedimientos previstos en la ley.

IV.- Vigilar que se aplique correctamente el presupuesto y asistir a las visitas de inspección que se hagan en la Tesorería.

V.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería municipal.

VI.- Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidadas y vigilar que las multas impuestas por las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo .

VII.- Cerciorarse de que el tesorero municipal y los cajeros hayan otorgado la caución suficiente e idónea.

VIII.- Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el Congreso, así como los informes contables y financieros mensuales.

V.2. Principales facultades.

Hemos planteado sobre las facultades que deben de tener los Ayuntamientos para que sean considerados auténticos niveles de gobierno y no sólo un órgano descentralizado de gobierno o ampliación del Ejecutivo.

El municipio mexicano al obtener amplias facultades legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas, obtendrá la autonomía necesaria para garantizar un desarrollo gradual que nos permita un tránsito democrático, pacífico e instituciones más fuertes y respetables.

V.2.1. Facultades legislativas.

Nuestro sistema político está conformado por un Congreso General que está dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Una de las facultades de dicho Congreso General es la creación de normas que posibiliten el desarrollo del país y la convivencia social en el ámbito federal.

El artículo 71 de nuestra Constitución Política Mexicana, señala:

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República.

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

José Francisco Ruiz Massieu señala que el Municipio formalmente no tiene facultades legislativas, sin embargo, materialmente algunos actos que realiza pudieran considerarse de naturaleza legislativa.

a) Formular y remitir al Congreso local, para su aprobación sus presupuestos anuales de ingresos y egresos para el año siguiente.

b) Iniciar leyes ante el Congreso local

c) Formular los reglamentos que regulen el funcionamiento interior de los Ayuntamientos y de las dependencias municipales.

d) Expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno que deberá regir durante el ejercicio de los Ayuntamientos.¹⁴¹

Se hace indispensable señalar, que se dan casos en que al no especificar adecuadamente si el municipio hace reglamentos o leyes se violenta su autonomía cuando algunos gobernadores imponen los bandos de policía y buen gobierno para todos los municipios de un estado, como se dio recientemente en Tamaulipas, sin importar que en un estado como éste, los 43 municipios se encuentran geográficamente muy distantes, lo que crea necesidades diferentes para cada uno.

¹⁴¹ Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit, p. 109

Por otra parte como lo señala Reynaldo Robles Martínez "El reglamento es una norma que desenvuelve, detalla, amplía, complementa una ley principal para posibilitar su aplicación, su ejecución concreta y particular".

Las normas que expide el ayuntamiento, no tienen las características enunciadas, ya que en lo referente a la satisfacción de los servicios públicos, no hay ley que estipule su satisfacción, por lo que las Constituciones federal y local señalan al municipio sus atribuciones, pero ni las leyes orgánicas municipales regulan los servicios, por lo que el llamado reglamento que regulan las relaciones que se originen con motivo de la prestación de un servicio público municipal no es ley.¹⁴²

V .2.2 Funciones jurisdiccionales

La función jurisdiccional, supone una situación de duda, esto es, dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable por lo que puede referirse a un hecho o acto jurídico o interpretación, alcance o aplicación de una norma.

El artículo 16 constitucional en su primer párrafo señala: solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratando de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial".

¹⁴² Robles Martínez, Reynaldo, op. cit, p. 119

En el segundo párrafo de dicho artículo, se hace mención de que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias, únicamente para cerciorarse de que sean cumplidos los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Nuestra Constitución es clara en cuanto a la participación de la autoridad administrativa inmediata, en este caso el municipio en su participación cercana a la autoridad judicial, podemos resumir complementando lo antes expuesto lo que señala Ruiz Massieu, en cuanto a las facultades señaladas en los órganos municipales en lo referente a los presidentes.

a). - Aplicar a los infractores de las disposiciones del bando de policía y de los reglamentos municipales, las sanciones correspondientes.

b).- Resolver cualquier consulta, sobre la interpretación de los reglamentos municipales.

c). - Resolver los recursos de inconformidad interpuestos en contra de los actos administrativos de los funcionarios municipales.¹⁴³

¹⁴³ Ruiz Massieu, op. cit, p. 112

Con respecto a los ayuntamientos, éstos tienen como función jurisdiccional, dictar la solución de los actos administrativos de los presidentes municipales que se impugnen.¹⁴⁴ En los tiempos por venir se hará necesario darle un desarrollo inmediato a controversias jurídicas, por lo que los ayuntamientos tendrán que contar con los elementos jurídicos que permitan pronta respuesta y desahogo.

V.2.3. Funciones ejecutivas.

Los ayuntamientos llevan a cabo principalmente actos administrativos, desde la administración de su hacienda, prestación de servicios, conceder licencia, fomentar la educación y otros tantos que con la llamada descentralización administrativa, el gobierno tendrá que darle a la sociedad respuesta inmediata y como señala Moisés Ochoa Campos "el problema de la población, con la explosión demográfica, será uno de los que determine las características del municipio del futuro".¹⁴⁵ En el año dos mil, se iniciara el siglo de las Megalópolis, entendiéndose por tal, a las aglomeraciones urbanas de más de diez millones de habitantes.¹⁴⁶

Las Megalópolis se caracterizan por su índole cosmopolita, por la despersonalización de los contactos humanos y por la alta especialización de las funciones urbanas.

¹⁴⁴ Ibid

¹⁴⁵ Ochoa Campos, Moisés, "El Municipio y su evolución institucional", p. 256

¹⁴⁶ Ibid, p. 257

El estilo de vida de estas ciudades será completamente cosmopolita y en ellas se concentrará el 70% de la producción industrial de sus respectivos países, brindando además las mayores posibilidades de recursos humanos, de ahorro, de inversión de capitales y de cultura y trabajo para sus habitantes, por ello lo que se requiere es aprovechar la lata potencialidad productiva y modernización de las funciones ejecutivas que tiene que cumplir el municipio en el año dos mil.

Una producción que garantice un crecimiento sostenido y eficacia en la prestación de servicios por lo que se hará una necesidad, la colaboración de los institutos de apoyo al municipio y su administración y que se conviertan en un asesor de la vida municipal en México.

En los últimos años, habido una tendencia hacia la centralización, este fenómeno se manifiesta tanto en el ámbito territorial como en materia funcional, en donde el equilibrio del poder político se inclina hacia un claro vigoramiento, en demérito de las constituciones colegiadas y parlamentarias.

Las economías de escala, los grandes descubrimientos, el acotamiento de las distancias, el Estado de Bienestar, todo parecía augurar la desaparición de la idea descentralizadora del siglo XIX. Sin embargo, el correr de los años iría desmintiendo esta afirmación apresurada. Al mismo tiempo con este fenómeno: el de la supranacionalidad. Es decir, la creación de organismos internacionales,

continentales y regionales, que especializándose en las más diversas materias, obtienen su competencia de las delegaciones de soberanía, provenientes de los países que los integran.¹⁴⁷

Probablemente, ha sido el éxito de estas instituciones supranacionales lo que ha contribuido a revalorizar aquellos niveles de gobiernos locales y por lo tanto también los municipales, en donde el individuo logra su desenvolvimiento a través de una relación mucho más próxima con quienes deben resolver sus problemas comunitarios en un marco en donde la defensa de la identidad y la cultura queden preservadas.

A partir de los años 60's se acentúa en forma categórica la tendencia hacia la descentralización del poder indicado con anterioridad. Son los países europeos los que constituyen un ejemplo cabal en este proceso. En 1964, Maurice Duverger fundador de la escuela de Ciencias Políticas de la Sorbona de París, habla de la reformulación de un nuevo federalismo para contrarrestar las tendencias globalizantes de los mercados financieros.

Puesto que en muchos países europeos se empieza a producir la regionalización, pero ese reordenamiento territorial revaloriza, asimismo a la institución municipal. Se trata no ya de las comunas del siglo pasado sino de una institución cuidadosamente vinculada en el extremo con los otros municipios y con

¹⁴⁷ Ibid

los demás niveles de gobierno en tanto que internamente se redefinen sus competencias y se ensayan nuevas modalidades de descentralización y de participación ciudadana en la gestión pública.

La idea de que todo problema puede ser resuelto adecuadamente por aquellos niveles de gobierno que se encuentran más próximos a aquellos a quien van dirigidos las soluciones otorga la institución municipal toda su dimensión. Su extensión, las características de problemas que surgen en su seno hacen que el municipio constituya el ámbito ideal para el desarrollo municipal, por lo que la estructura administrativa debe ser eficaz y moderna.

La centralización administrativa en la federación, limita la función de los gobiernos municipales a tal grado que muchas secretarías de Estado o empresas descentralizadas o incluso instrumentos de desarrollo regional (PRONASOL) se ocupan de la realización de las obras municipales. Las relaciones administrativas entre los municipios y las autoridades estatales se establecen entre la mayoría de los departamentos de las secretarías y departamentos de estado.

Por lo que regularmente, existen tensiones en dichas relaciones. Por otra parte, se ha dicho también que el centralismo de la administración federal y de la administración estatal, es una forma de controlar políticamente las áreas municipales.

La creciente incapacidad económica y administrativa del municipio reduce cada vez más las funciones políticas de las autoridades del ayuntamiento socavando con esto, el ejercicio pleno del poder local.

En los municipios, se presentan además otra serie de problemas administrativos como son: el derroche del gasto gubernamental, el elevado gasto por administración municipal, el mal funcionamiento de las administraciones municipales, la falta de expansión de los servicios públicos que deben prestar los ayuntamientos, la falta de programas para la realización de las obras municipales.

Uno de los principales obstáculos para el funcionamiento eficiente de la administración municipal es la falta de conocimiento por parte de los funcionarios de la técnica y de los procesos administrativos. Este desconocimiento coacciona un mal manejo de los fondos municipales y de la elevación de los gastos por administración, así como de la incompetencia de los gobiernos municipales en la realización de las obras públicas que les corresponde, con la consecuente intervención del gobierno federal, que viene a suplir el régimen municipal en la realización de dichas obras.

Los problemas de desarrollo, habrán de resolverse fortaleciendo las estructuras del federalismo, rechazando toda forma de centralismo. Para que la reforma administrativa sea completa en el Estado de Tamaulipas, debe de abarcar no sólo el ámbito federal sino también el estatal y el municipal. Se ha considerado

que los gobiernos municipales son las autoridades locales más indicadas para el desarrollo de un buen número de funciones, de fomento de la actividad económica, se ha planteado en ese sentido, que la federación deje a los estados determinadas fuentes y que éstos, a su vez, proporcionen recursos propios suficientes a los municipios.

Debe ser el gobierno federal el que provoque esta actitud en los Estados, proporcionándole las facilidades necesarias para poner en pie a los órganos colaboradores regionales.

La desconcentración administrativa deberá orientarse a la transferencia de los servicios que actualmente prestan las instituciones federales a los ámbitos municipales y estatales en el ejercicio de su administración pública. Es necesario que paulatina y eficazmente el municipio se convierta en un organismo de funciones múltiples distintas a las tradicionales de división territorial del país y de organización político administrativa.

Partiendo de la reforma administrativa, se debe hacer partícipe al municipio de su propio desarrollo indicando los procedimientos para obtener su modernización y despertando la inquietud de sus colaboradores por el desarrollo de su comunidad.

Se ha dicho, que es necesario crear un sistema de apoyo técnico a la administración municipal con el fin de facilitar las labores administrativas de los ayuntamientos, orientándolos y coordinándolos entre sí, en la realización de tareas tales como trámites, promoción de obras, trabajos voluntarios, etc. Incluso crear agencias descentralizadas de los estados, cuya función sea promover el desarrollo de una zona compuesta por un grupo de municipios.

Se trataría de una organización del gobierno estatal operando independientemente de los municipios y que facilitaría la realización de trámites que debe de llevar a cabo el ayuntamiento para la consecución de sus funciones.

El proceso de descentralización implementado desde de la federación ha propiciado la centralización de los planes de desarrollo, así como el financiamiento para llevar a cabo tales planes y en muchas ocasiones hay una ausencia de proyectos que indiquen que debe hacerse para desarrollar el municipio.

La organización y coordinación constitucional de planes y programas municipales implicaría la posibilidad de coordinación intermunicipal entre el municipio y el estado y el gobierno federal. En los planes y programas se deben definir las funciones de cada uno de los niveles de gobierno y los elementos con que cuentan para realizarlos.

Cada municipio debe generar una información de sí mismo que incluya inventarios de recursos humanos y naturales. Disponibilidades para la agricultura, la ganadería y la industria, además de que dicha información es necesaria para los proyectos de legislación municipal. Un municipio preocupado por el fomento de la industria detendría la emigración a municipios más grandes, además de que lograría un crecimiento económico traducido en bienestar general.

V 3. EL MUNICIPIO FRONTERIZO

(ZONA NORTE)

Es de suma importancia abordar brevemente el tema de los municipios que integran la franja fronteriza de nuestro Estado.

Hasta aquí hemos sido recurrentes en señalar la significación la cultura de la conformación de un municipio auténticamente libre. Para muchos estudiosos la franja fronteriza representa una tercera comunidad con comportamientos, lenguaje, modismos y enfoques distintos al resto de las regiones geográficas.

Cuando hablan de estructura administrativa o instituciones, éstas no son más que el reflejo de un criterio o formación entre las distintas regiones. La adjudicación de Texas por parte de Estados Unidos, alertó el debate que se llevo a cabo el siglo XIX sobre la unidad del país a través de un gobierno central fuerte. Con la vigencia del Tratado de Libre Comercio se aceleró el proceso de integración económica y social entre las dos fronteras.

El problema migratorio empezó a ocupar entonces un lugar especial en la agenda de los asuntos bilaterales. La primera mención de las relaciones entre México y Estados Unidos fue en el libro de texto gratuito que aparece en el manual de Ciencias Sociales de Cuarto Grado. El texto afirma que algunos norteamericanos habían conseguido permiso para establecerse en Texas, que entonces pertenecía a México.

Después estuvieron inconformes con el gobierno mexicano y se declararon independientes de México. Para dominarlos, Santa Ana partió con un ejército que llegó en muy malas condiciones. En las primeras batallas contra los texanos resultó victorioso, pero fue tomado prisionero en San Jacinto. La falta de dinero y armas hizo imposible reconquistar Texas. Como la mayor parte de la población era de origen norteamericano la provincia de Texas se unió a los Estados Unidos en 1845.¹⁴⁸

El episodio de la vida independiente de Texas y su posterior anexión a los Estados Unidos es por demás interesante aunque muy dolorosa para México. La acción de México se redujo a evitar que Texas extendiera su jurisdicción al sur del condado Nueces, y amargarla constantemente, aún cuando no pudiera ejercer autoridad efectiva sobre el territorio en disputa. Pero a pesar de que estaba consciente de que nunca podría recobrarla, no llevó a cabo ninguna maniobra

¹⁴⁸ Libro de Texto Gratuito, Ciencia Sociales, Cuarto grado, SEP, México, 1973, p. 94. Los autores son: Josefina Zoraida, Víctor L. Urquidí y Luis González.

diplomática inteligente para atraerla o para neutralizarla. Ni siquiera se hizo el intento alguno para aprovechar el hecho de que Estados Unidos había rechazado la anexión de la flamante República de 1836, ni para explotar la oposición de Inglaterra a cualquier engrandecimiento de Estados Unidos.¹⁴⁹ La diplomacia mexicana no supo sacar partido de las considerables diferencias de opinión que existían en los altos círculos de Estados Unidos sobre la cuestión de Texas, todavía antes de la anexión, Francia e Inglaterra habían conseguido que Texas se sometiera a un protocolo, en el cual se estipulaba que México reconocería la independencia de la nueva República y ésta convenía en no sujetarse a ningún tercer país, pactándose asimismo de que se arbitrarían los conflictos entre ambos países. México aceptó el protocolo en mayo de 1845, pero resultó inútil pues los texanos habían determinado unirse a los Estados Unidos lo que decidió oficialmente en junio de 1845.¹⁵⁰

Puede especularse que si el gobierno mexicano hubiera reconocido a tiempo la autonomía de Texas se habría podido pactar con ésta un convenio de límites que hubiera puesto fin a las inútiles refriegas de 1836-45; se hubiera conservado quizá el territorio Bravo—Nueces, y tal vez se hubiera diferido el conflicto con EU y detenido su insaciable afán expansionista.

Con el paso de los años y en la medida en que las economías se imbrican la política norteamericana ha empezado a tener efectos más directos en la región.

¹⁴⁹ Sepúlveda, César, "La Frontera Norte, historia y conflictos", Ed. Porrúa, México 1976, p. 54

¹⁵⁰ *Ibid*

Por ejemplo, en 1890 los Estados Unidos aumentaron los aranceles sobre la importación de minerales en bruto y eso creó una nueva industria de refinación de metales cerca de Monterrey. esta ciudad se convirtió pronto en un centro minero y agrícola en el norte, ofreciendo salarios más altos y atrayendo mano de obra. Después de la Segunda Guerra Mundial, el país volvió su atención y algunos recursos hacia el norte. Aumentó la inversión gubernamental en la agricultura y el 75% de ella se destina a proyectos de irrigación, la mayoría de ellos en el norte.

Las nuevas empresas agrícolas del norte mexicano eran grandes y modernas, muy similares a las de Estados Unidos.

En la década de 1980 las maquiladoras se convirtieron en una fuente importante de empleo, de ingreso y de divisas. En 1986 mientras la economía mexicana declinó un 4% el número de maquiladoras aumentó el 25% y para el fin de año empleaban a 268,400 trabajadores.

Originalmente, la mayoría de los trabajadores eran mujeres jóvenes y todas las plantas estaban en la frontera, pero a través de una variedad de incentivos el porcentaje de trabajadores de sexo masculino ha ido aumentando considerablemente.¹⁵¹

¹⁵¹ Castañeda, Jorge y Robert A Pastor, "Límites en la amistad México y Estados Unidos", 1ª Edición, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1989, p. 354

Las maquiladoras, han pasado a ser el centro de la economía fronteriza de México con un efecto multiplicador asombroso, por lo que la población de muchos municipios del centro o el sur del país empieza a desplazarse a regiones en donde la industria maquiladora trae más futuro.

El territorio, la historia común, el espíritu independiente y en ocasiones rebelde, la lengua y la comprensión práctica de los beneficios de la cooperación acercan a los pobladores de la región. Podemos ver a los dos lados de la frontera enfrentándose como dos hermanos siameses. En el caso de Tamaulipas la región fronteriza se localiza en el extremo norte de la planicie.

V.4 LA FRONTERA

La región fronteriza se localiza en el extremo norte de la planicie costera mexicana y se extiende desde el área de Nuevo Laredo, colindante con el Estado de Nuevo León, hasta la desembocadura del río Bravo. La región se integra por los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Camargo, Díaz Ordaz, Reynosa, Río Bravo, Matamoros y Valle Hermoso, aún cuando este último no es fronterizo. La identidad regional proviene del suelo y el clima de la proximidad al río Bravo y a la frontera de Estados Unidos de América, de la comunidad de los intereses económicos de las actividades y costumbres similares y de un mismo pasado histórico.

El suelo de la región fronteriza se forma con terrenos arenosos en superficies bajas, rellenas en parte con limos de las corrientes del Bravo, llamándose a esta llanura la planicie de Reynosa. El clima es seco, la temperatura en el invierno baja al punto de la congelación teniendo frecuentes visitantes debido a su tráfico comercial.

El Río Bravo, eje de la región fronteriza se identifica con el nombre desde mediados del siglo XVI, esta importante corriente en los Estados Unidos de América y en su curso inferior constituye el límite internacional con dicho país desde 1848. En el territorio de Tamaulipas sus afluentes son los ríos Salado, Alamo y San Juan. Las crecientes anuales del gran río fronterizo dieron lugar a inundaciones de las zonas ribereñas, pero se han controlado con las presas internacionales de la Amistad (en Coahuila) y Falcón (en Tamaulipas).

Las presas Falcón y Marte R Gómez fecundan con sus sistemas de riego vastas extensiones e impulsan la economía regional. Tanto por la mecanización de las faenas como por la utilización de semillas mejoradas, fertilizantes y fuentes de financiamiento, el nivel tecnológico agrícola en la zona es de los más altos de la República.

La agricultura y el comercio sustentan la vida de las poblaciones fronterizas; pero en Matamoros, Reynosa y Nuevo Laredo se ha desarrollado la industria maquiladora, que permite la inversión extranjera, pero la producción de artículos

cuyos primeros procesos industriales se realizan en los Estados Unidos, terminándose en México para su retorno a ese país; 68 industrias maquiladoras ocupadas principalmente en la fabricación de las piezas y objetos eléctricos, operan en la zona norte de Tamaulipas proporcionando trabajo a 24 mil obreros. Importantes factores del crecimiento y desarrollo de Reynosa son la exportación del gas natural y la refinación de hidrocarburos.

Las poblaciones más importantes de la región fronteriza fueron conocidas en la época colonial y durante la guerra de independencia como las villas del norte. Reynosa, Mier, Revilla (hoy Guerrero), Camargo y el antiguo Laredo se fundaron durante la campaña colonizadora de Escandón A Matamoros, llamado antes Congregación del Refugio, se le otorgó la categoría de villa con su nombre actual, en 1826 y desde 1820 se autorizó su funcionamiento como puerto de altura.

La región fronteriza del Bravo comprende los importantes centros urbanos ya mencionados, congregando una población superior al millón de habitantes pues las ciudades de Matamoros y Nuevo Laredo exceden de los 250 mil vecinos cada una y Reynosa se acerca a esa cifra. En esta zona se pagan los mejores salarios del Estado y se mantienen importantes relaciones técnicas, comerciales y turísticas con las áreas vecinas de Texas.

Las municipalidades de Miguel Alemán, Díaz Ordaz, Valle Hermoso y Río Bravo se crearon entre los años 1950 y 1968 ante los imperativos económicos y

demográficos derivados del auge agrícola de la región. Esta región se caracteriza por un pasado común muy vinculado a las actividades preferentes de sus habitantes y a su situación fronteriza y ribereña. Los episodios de la guerra de Texas, de la ocupación Americana, de la guerra de Reforma, de la intervención francesa y de los asaltos de la comanchería fortalecieron el espíritu de lucha y el sentimiento nacional de los tamaulipecos fronterizos.

La tierra del norte de Tamaulipas ha sido la cuna de hombres valerosos entre los que recordamos a los militares Carlos Salazar, Manuel González, Servando Canales, César López de Lara y Raúl Gárate, a los literatos José Arrese, Juan B Tijerina y Celedonio Junco de la Vega y a los estadistas Guadalupe Minero y Marte R Gómez.

Las características de una estructura administrativa en un municipio fronterizo radican en la dirección de sus acciones, ya que se topa con problemas muy concretos, que difieren de los municipios de otras zonas geográficas. Tenemos que dentro de los principios urbanísticos estos estriban en torno a una planeación y organización que permiten un desarrollo urbano correcto. Entre los problemas más acentuados en los últimos años en las regiones ribereñas del Estado de Tamaulipas se encuentran el de la población flotante; ésta tiene su origen en el deseo de buscar trabajo en los Estados Unidos o el de incorporarse a la planta productiva dentro de la industria maquiladora.

Esta población al no encontrar espacio e estas dos ramas empiezan a conformarse en tianguis, empezando en esta manera a generar una economía subterránea que afecta directamente a la economía formal del municipio. Incluso entre las políticas a aplicar en Latinoamérica, Jorge G. Castañeda habla de que es necesario incorporar la economía informal a la base fiscal o de recaudación.

"A menudo los vendedores ambulantes y los propietarios o empleados de la tienda de la esquina no son los dinámicos empresarios individuales ensalzados por Hernando de Soto y otros defensores de la economía subterránea".¹⁵² Es frecuente que muchos de estos comerciantes sean empleados a sueldo de grandes cadenas o negocios que prefieren vender en las aceras para evadir impuestos. La economía informal se asienta en municipios fronterizos con mayor rigor, dado la cercanía con Estados Unidos.

Existe también el problema urbanístico de las zonas industriales en donde se asientan las maquiladoras en los principales municipios tamaulipecos como Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, éstos se encuentran en lugares en donde el tránsito de los trailers afectan la armonía de la circulación general por lo que el constante crecimiento de los ayuntamientos fronterizos se hacen cada vez más necesario la asesoría técnica que permita una adecuada planeación.

¹⁵² Castañeda, Jorge, "La utopía desarmada", 1ª Edición, Ed, Joaquín Mortíz, México, 1993, p. 539

De igual manera, el problema migratorio es hoy un debate no sólo regional, sino que se ha convertido en un problema de seguridad nacional para el gobierno Americano. El cierre momentáneo de fronteras y la revisión constante en el servicio de aduanas marca la ya débil relación entre los dos países.

La diplomacia de ambos países ha puesto de alerta sobre este problema nacido en las fronteras y ascendido al ámbito nacional. Hoy ante el crecimiento y evolución de las fronteras en una época de integración el municipio debe de jugar un papel primordial, no para exaltar sentimientos regionalistas como el surgido con el problema de la presa del "Cuchillo" entre Tamaulipas y Nuevo León, sino para crear una política de cooperación regional e internacional con una conciencia y cultura de identidad municipal.

En esto radica el ejemplo que surgirá para otros municipios, que no se encuentran hoy en el dilema de la mutua cooperación, pero que el intenso desarrollo que viven las comunidades les obligue tarde o temprano ha plantearse los mismos problemas.

Tendremos que considerar las características de cada uno de nuestros municipios para lograr que el próximo Siglo la planeación del desarrollo regional fortalezca la vida municipal mexicana. Para tener presente la importancia de la tipología municipal hay que recordar las características que señala el maestro Carlos F. Quintana Roldán partiendo de la clasificación que hace el "Manual de

Administración Municipal" editado en 1981 por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República". Siendo los siguientes:

A) Municipios Metropolitanos.

Cuentan con más de 3000,000 habitantes; sus actividades económicas comprenden las ramas del comercio, la industria, el turismo y los servicios en general, así como también la agricultura y la ganadería tecnificada. Cuentan con educación hasta posgrado. Asimismo proporcionan la mayoría de los servicios públicos. Sus ingresos, para efecto de presupuestación anual, se calculan en cifras muy elevadas, y el asentamiento de su población se localiza en grandes concentraciones urbanas, así como en poblados importantes.

B) Municipios Urbanos.

Tiene entre 60,000 y 300,000 habitantes; sus principales actividades económicas comprenden: la agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio y el turismo. Cuentan con servicios educativos hasta los niveles medio básicos. Cuenta con servicios públicos y en lo que a su ejercicio presupuestal se refiere, se calcula en cifras significativas. El agrupamiento de su población se caracteriza por estar localizado en más de dos comunidades importantes y poblados regulares.

C) Municipios Semiurbanos.

Su población va de los 30,000 a los 60,000 habitantes; sus principales actividades económicas pueden ser la agricultura, la ganadería, el comercio y la

pequeña industria; los servicios educativos son hasta secundaria; los principales servicios públicos son: agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, y en algunos casos drenaje; sus presupuestos anuales son de cifras intermedias, Sus asentamientos están distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, casi siempre la Cabecera Municipal.

D) Municipios Rurales

Población menor de 30,000 habitantes; servicios públicos con que cuenta: agua potable y alumbrado en algunos casos; las principales actividades económicas que se desarrollan se refieren a la agricultura, ganadería , pesca y minería , todas en pequeña escala; los servicios educativos con los que cuenta son escuelas primarias; sus presupuestos anuales son notablemente exiguos. Sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal¹⁵³

Son notables los avances que ha experimentado nuestro municipio en los últimos años y como muchos de ellos se están convirtiendo de rurales en urbanos, las posteriores acciones de gobierno y las investigaciones en políticas públicas serán fundamentales para el fortalecimiento municipal el cual sin duda sigue significando una escuela de la democracia.

¹⁵³ Quintana Roldán Carlos "Derecho Municipal" Ed Porrúa 1ª edición, México 1995, pag 442

CONCLUSIONES

1-. El análisis del municipio en México es de suma importancia, ya que se considera la célula fundamental de todo Estado democrático. En la génesis de su concepción es oportuno diferenciar la influencia de dos autocracias: la indígena y la española. Por lo que se desprende que en la redefinición de reformas posteriores, siempre ha estado presente un aspecto cultural de suma importancia, de ahí que el tema de la responsabilidad de los Municipios en la incorporación de la educación en las pequeñas comunidades o minorías, estuvieran contemplados por los constitucionalistas. El debate en este rubro, siempre fue intenso hasta que se consolidó la federalización educativa.

2-. La influencia árabe en el municipio castellano nutrió su evolución con aditamentos culturales que se manifestaron más tarde en la consolidación de los cabildos españoles e indígenas. La imagen del Tlatoani y del cacique ha estado presente en nuestra vida cultural, de ahí que aún con los esfuerzos por democratizar la vida municipal en la Nueva España, fueran notorias las creencias e incluso las contradicciones, como por ejemplo, la forma en que se nombraban alcaldes ordinarios. Al respecto, el texto de recopilación de indias señalaba, en uno de sus apartados, que del conjunto del cabildo surgiera un alcalde ordinario, mientras que otro hablaba de dos alcaldes.

En el cabildo indígena, los indios fueron en muchas ocasiones víctimas de abusos y de interferencia en su régimen municipal, que resultaba condenado a una situación inferior respecto de los municipios españoles establecidos en la Nueva España. Con la aplicación de sistemas de intendencias, el centralismo sometió al municipio a una vida poco autónoma, dando con esto el nacimiento del movimiento de independencia.

3-. En el México independiente, curiosamente son las Constituciones Centralistas las que contemplan al municipio libre en los hechos, mientras las federales marcan en la formalidad la libertad, en tanto que en los hechos no deja de existir la rigidez política. Tal parece que en el poder de la letra, la mayoría de las Constituciones federales incluyendo a la de 1917, intentaron llevar a su máximo esplendor la vida municipal y consolidar un auténtico federalismo pero en los hechos es lo contrario, el municipio está cada vez mas sometido a las decisiones de la federación.

4-. El municipio fue bandera del movimiento revolucionario, principalmente de las fuerzas del primer jefe constitucionalista, Don Venustiano Carranza. Este acarició, aunque en la práctica no impulso lo necesario, el viejo proyecto de raza hispánica, como tampoco la larga tradición federalista de su estado, Coahuila.

Su experiencia en Cuatro Ciénegas, lo habían convencido de que la redención moral de México sólo podía partir de abajo, desde la escuela de la

democracia que era y es el municipio libre. Su fe en la bondad de las pequeñas comunidades no era sólo política, frente a las grandes haciendas y comunidades mineras promovió la pequeña agricultura y a la pequeña minería, e incluso hizo énfasis en la implantación de la educación en el municipio como método para lograr una mayor integración municipal. La misma Constitución de 1917 contempla la participación del municipio en la tarea educativa en su artículo 3o.

5-. Las reformas hasta ahora llevadas a cabo en el artículo 115 constitucional, han dado una autonomía muy gradual al municipio, pero cuando parece que existen avances reales, se manifiestan lagunas que impiden la correcta interpretación de lo que el constituyente quiso decir, además de que en la última reforma de Diciembre de 1999, a los grupos parlamentarios les faltó llenar las lagunas existentes dado que se tomó muy poco en cuenta la evolución de las reformas anteriores por lo que dieron muestras de no ser unos verdaderos representantes del pueblo, con lo que se violento la vida del municipio, por la subordinación de los que deberían defender los propósitos del espíritu del constituyente.

Tal vez en la medida en que el pluralismo avance, se logrará una representación auténtica que evite poner en riesgo la vida municipal y simplifique los procedimientos para determinar cuando un municipio deba declararse suspendido o desaparecido, mientras esto no llegue, se hará importante la participación cada vez más directa de la comunidad.

6- Importante es sin duda la reforma al artículo 105 constitucional la cual convierte al municipio en un poder político, sin embargo hay que considerar la iniciativa presentada en 1999 por el partido Acción Nacional en el sentido de que se introduzca el término autonomía, que se proponía adicionar al párrafo primero del artículo 115, y en la que se entiende como: "la potestad que dentro de la noción de Estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios.

7- Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos de los Ayuntamientos se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros del ayuntamiento como órgano colegiado; así como nombrar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios.

8- En Tamaulipas la quincuagésima séptima legislatura Constitucional del Congreso del Estado en uso de sus facultades que le confiere el artículo 58 fracción I de la Constitución Política Local expidió el decreto No 426 de la Ley de participación ciudadana en donde se contemplan figuras como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos de los

Presidentes Municipales. Todas éstas figuras fortalecen la vida municipal dándole un nuevo dinamismo a nuestra democracia local.

9- Antes de presentado éste trabajo todavía se debatía en los Congresos Federales las reformas Constitucionales en materia indígena, donde quedaba de manifiesto la inconformidad de algunos grupos parlamentarios respecto a que no se apego la reforma a los acuerdos de San Andrés, que contemplaban la autonomía de los pueblos indígenas. La reforma al artículo 115 Constitucional durante el gobierno de Vicente Fox publicada en el diario oficial el 14 de agosto del 2001 se adiciono el párrafo cuarto de la fracción tercera para establecer la libertad coordinación y asociación de las comunidades indígenas.

10- Debe considerarse las lagunas existentes en nuestro artículo 115 constitucional y lograr una reforma completa que no deje la menor duda sobre la autonomía municipal.

El estado de Tamaulipas tiene en su historia una tradición liberal, sin embargo la ubicación geográfica de sus municipios, a pesar de la abundante legislación existente sobre régimen de municipalidades, en realidad existen cuotas de poder para grupos locales. En los últimos años y a raíz de la descorporativización se ha logrado aminorar este poder, no obstante, en algunos municipios se da la lucha política entre distintas fracciones. Cuando todo hacia suponer que se estaba dando la apertura, empiezan a surgir controversias constitucionales entre el gobierno del estado y algunos municipios, por lo que se hizo indispensable la intervención de la Suprema Corte de Justicia para lograr dar

solución a los conflictos con apego a las competencias de cada nivel de gobierno que marca la norma constitucional. Estas controversias se han dado regularmente entre el actual gobierno de extracción priísta, y algunos partidos de oposición que gobiernan en varios municipios del estado.

11-. La estructura administrativa del municipio en Tamaulipas necesita garantizar un mayor fomento y capacitación a sus comunidades, para que ellas logren revolucionar su cultura administrativa.

12-. La pulverización municipal sólo se evitará a través de la estandarización de las estructuras municipales, sobre todo en una época en que las grandes urbes o las ciudades geográficamente mejor ubicadas, absorben a las pequeñas, por lo que es necesario capacitar a estas pequeñas ciudades, y detener con esto la emigración de sus habitantes. Esta etapa pos-moderna que vivimos, nos plantea la exigencia de consolidar nuestros logros, y darle dirección a nuestra República, a través de un nuevo modelo de federalismo que incluya un municipio vigoroso y libre que logremos convertir en la base de nuestra joven democracia. El debate sobre la Reforma del Estado Mexicano debe de incluir en su agenda el tema de nuestra vida municipal, sólo así podremos fortalecer nuestra cultura política, nuestra vida cívica y nuestras instituciones Republicanas.

13- Creemos un avance importante el que a los Municipios se les haya reconocido su facultad de gobernar y no solo de administrar a través del ayuntamiento, por lo que se le coloca en un ámbito de capacidad de autogobierno y

no en la lógica de que solo administra. Por lo que también es un avance con la reforma de 1999 el que el municipio tenga el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales.

14- En estos momentos estamos promoviendo en el Congreso Tamaulipeco la posibilidad de crear la figura de la elección directa de regidores y de síndicos con la intención de que existan mejores contrapesos en los Cabildos, ya que como se contempla actualmente en la ley los Alcaldes electos tiene en su planilla la participación mayoritaria de miembros de su partido, por lo que no encuentran resistencias importantes al momento de llegar a acuerdos.

15- Los momentos que estamos viviendo los mexicanos en el fortalecimiento de nuestras instituciones políticas nos obliga a estudiar formulas para fortalecer más a nuestros municipios, ya que son estos la base y el punto de partida cuando hablamos de una Reforma del Estado Mexicano. El viejo paradigma de los caciques locales y de las cuotas de poder han ido desapareciendo en Tamaulipas, para dar paso a una cultura política más horizontal. Esperemos que la alternancia política en México se consolide en una autentica transición, ya que todavía existe el peligro de actores políticos que le apuestan al regreso del pasado autoritario, por lo la construcción de un nuevo sistema político todavía tiene que dibujar reglas claras que nos lleve al bien común y a una plena vida democrática.

BIBLIOGRAFIA

A) LIBROS

Boehm de Lamerias Brigitte: Coordinadora; "El Municipio en México".

El Colegio de Michoacán Zamora 1987.

Burgoa Orihuela Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, México 1986.

Castañeda G. Jorge, "La Utopía Desarmada", Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina, Ed. Joaquín Mortiz, México 1993.

Cossío Villegas Daniel ; "El Sistema Político Mexicano" Ed Joaquín Mortiz, México 1978

Cue Canovas Agustín. "El Federalismo Mexicano", Mexicanos Editores 1960, 196 p

De la Madrid Hurtado Miguel, "Elementos de Derecho Constitucional" Ed Porrúa S.A 1983 pág.: 368

Flores Magón Ricardo, "Antología", UNAM, México 1980, 144p

Fuentes Carlos, "Nuevo Tiempo Mexicano" Ed Aguilar Nuevo Siglo, México
1994.211p

Gamiz Parral Máximo, "Derecho Constitucional y administrativo de las
Entidades Federativas", UNAM, México 1990.628p

González Pedrero Enrique, "La Riqueza de la pobreza", Ed Joaquín Mortiz,
1985 135p

Katz Fiederich "Situación Social y Económica de los Aztecas" UNAM 1996
108 p

Krauze Enrique, "Porfirio Díaz Místico de la Autoridad" Ed FCE, México
1987.157p

_____, Venustiano Carranza, "Puente entre siglos" Ed FCE, México
1987.177p

Krieger Emilio, "En Defensa de la Constitución", Ed Grijalbo, México
1994.307p

Lemoine Villicaña Ernesto "Morelos su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época" "UNAM", 1975,715p

López Monjardín Adriana, "La Lucha por lo Ayuntamientos": Una Utopía Viable, Siglo XXI, Editores, México 1986.

Martínez Assad Carlos: Coordinador, "Municipios en conflicto", Instituto de investigaciones sociales UNAM, Editores, 1985.

Martínez Cabañas Gustavo "Administración Pública y Estatal" INAP 1987, pág. 95

Miranda José, "Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas", 2ª. Edición, UNAM, México 1978.

Mazariego Ramos Ileana, "El Poder del Municipio", Antología, Fondo fiduciario Federal de Fomento Municipal, Banobras.

Ochoa Campos Moisés, "El Municipio y su Evolución Institucional" Banobras, México 1987.

-----, "La Reforma Municipal" 3ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1979.

O Gorman Edmundo, "Historia de las divisiones Territoriales de México", 6ª. Edición, Ed. Porrúa 1985.

Ots Capdequi José María, "Historia del Derecho Español de las Indias", Tomo 1, Instituto de Historia del Derecho Argentino, Buenos Aires 1943.

Paz Octavio, "El Logro Filantrópico", Ed. Joaquín Mortiz, 1979.

-----, "El Laberinto de la Soledad", Ed. FCE, México 1950.

Quintana Roldán Carlos "Derecho Municipal" 1ª Edición, Ed. Porrúa 1995
654p

Robles Martínez Reynaldo, "El Municipio", 2ª. Edición, Ed. Porrúa, 1979.

Ruiz Massieu y Muñoz Virgilio, "Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México", UNAM, México 1979.

Salinas Domínguez Carlos, "La Esquina del Poder", Ed. Foc, 2ª. Edición, 1986.

Sayey Helu Jorge, "La Reforma Municipal en la Constitución", 2ª. Edición, Ed. Porrúa, México 1986.

-----, "Federalismo y Municipalismo Mexicano", Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados.

Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 20ª. Edición, Ed. Porrúa, México 1984.

-----, "Leyes Fundamentales de México", 1808-1978, 8ª. Edición Ed. Porrúa, México 1978.

Zaid Gabriel, "La Economía Presidencial ", Ed. Vuelta, México 1987.

Zorita Alfonso De "Breve y sumaria relación de los señores de la Nueva España" Biblioteca del estudiante universitario UNAM 1942.

Zorrilla Juan Fidel, "Estudio de la Legislación en Tamaulipas", 2ª. Edición, UAT, Instituto de Investigaciones Históricas, 1980.

-----, "Origen del Gobierno Federal de Tamaulipas", UAT, Instituto de Investigaciones Históricas, 2ª. Edición, 1978.

-----, "Tamaulipas-Tamaholipa", UAT, Instituto de Investigaciones Históricas, 1973.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con Reformas y adiciones, Ed. Andrade, México 1977.255 p

Constitución Política del Estado de Tamaulipas, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 1994

Código Municipal para el Estado de Tamaulipas LII Legislatura, Tamaulipas 1985. 79 p

DOCUMENTOS

Centro Nacional de Estudios Municipales, "El Desafío Municipal" SG.
1985.317p.

Congreso Constituyente 1916 -1917, "Diario de Debates", Tomo 1 y 2,
Instituto Nacional de Estados Históricos de la Revolución Mexicana 1985

Consulta Popular para la reforma Municipal, "Memorias" Secretaría de
Gobernación, México 1994.

López Portillo Vicente, "Democratización integral" Consulta Popular, pág.
223 tomo 12.

Ortega Pizarro Fernando, El Gobierno Priísta del Estado de Tamaulipas
despoja de ingreso al Ayuntamiento de Cd. Victoria, Revista Proceso, N 932, pág.
29

DICCIONARIOS

Juan Palomar Miguel, "Diccionario para Juristas", Ed Mayo, S.A. México
1981, 1439p

De Pina Rafael, "Diccionario de Derecho", Ed Porrúa, SA México 1975, pág.
298.
