

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ACATLAN "

" EL MUNICIPIO COMO PERSPECTIVA DEL PROGRESO EN MEXICO Y
EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL "

TESIS PROFESIONAL QUE PRESENTA :
RAFAEL MORENO VILLAFUERTE.

PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO.

4-0030087



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A MIS PADRES :

RAFAEL Y MARIA ESTHER

DE QUIENES RECIBI AMOR, CARINO
Y AFECTO, Y QUE ME IMPULSARON A
LOGRAR UNA CARRERA PROFESIONAL.

A MIS QUERIDOS HERMANOS:

CIRO:

MI AGRADECIMIENTO POR EL ESTIMULO
QUE ME BRINDO.

VICTOR MANUEL, NATALIA, ADELA,
ADRIAN Y RAUL:

MI MAS PROFUNDO AGRADECIMIENTO POR
EL APOYO QUE ME BRINDARON EN EL
TRANSCURSO DE MI CARRERA.

A LA MEMORIA DE MIS HERMANOS:

JOSE LUIS Y JUANITO.

A MIS MENORES HERMANOS:

JOSE ALFREDO, MELECIO, ESTHER Y LAZARO
EN QUIENES TENGO CIFRADAS ESPERANZAS.

A MI AMADA ESPOSA NELLY:

POR SU ABNEGACION, COMPRENSION Y AMOR.

A MIS TIOS:

CON INMENSO CARIÑO
Y AGRADECIMIENTO.

A MIS PRIMOS:

CON APRECIO Y CARIÑO.

A MIS MAESTROS, CON MI AGRADECIMIENTO POR HABERME ILUSTRADO
CON SUS CONOCIMIENTOS, QUE ME HAN SERVIDO PARA ENFRENTARME
A LA VIDA PROFESIONAL.

PARA EL PERSONAL ADMINISTRATIVO
DE LA ESCUELA:

MI AFECTO Y AGRADECIMIENTO, POR
SU APOYO BRINDADO.

MI GRAN AGRADECIMIENTO PARA EL:

C. LIC. FRANCO CARREÑO GARCIA

POR SU GRAN APOYO, APORTACIONES
Y COLABORACION PARA CONCLUIR LA
PRESENTE TESIS.

MI PROFUNDO AGRADECIMIENTO:

C. MANUEL RUIZ GARCIA.

POR SU AMISTAD, CONOCIMIENTOS
PRACTICOS Y BUENOS CONSEJOS,
QUE CON MUCHO ENTUSIASMO E
IMPULSO ME LOS BRINDO, PARA
SUPERARME.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:

POR LOS MOMENTOS FELICES
Y SU AGRADABLE COMPAÑIA.

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

Nadie desconoce que las metas trazadas por los grandes idealistas y por aquellos que ofrendaron sus vidas en pos de la creación y reconocimiento del Municipio, poco a poco van - siendo relegadas a un segundo término; las metas que se concibieron con respecto a lo que debía ser un Municipio han - sido canalizadas para defender a otro tipo de intereses, - ajenos a ellas. El Municipio y sus atribuciones tienden cada vez más a ser utilizados como medios o instrumentos para obtener beneficios económicos y políticos individuales.

No basta con aumentar el caudal de los recursos que la federación traslada anualmente a la provincia, también es necesario coordinar los esfuerzos de todas las entidades, en todos los niveles de responsabilidad gubernamental, para que el Municipio pueda ir liberándose por sí mismo de las trabas tradicionales que han imposibilitado-o, simplemente, frenado - su desenvolvimiento.

El Municipio es la base de nuestro sistema político; de su solidez depende en gran parte la fuerza del Estado Mexicano, porque los Ayuntamientos se aglutinan y sirven en forma directísima a los intereses perentorios de las comunidades. Su organización debe ser escrupulosamente genuina y en ella deben caber las diferentes corrientes de pensamiento y grupos sociales. El órgano de autoridad y administración que más cercanamente interesa a los ciudadanos es el Municipio, pues de la eficacia de sus funciones depende la existencia de las condiciones elementales de bienestar de la comunidad.

Si la consecuencia de la libertad del Municipio y el correcto desempeño de las funciones de éste es la base para un efectivo mejoramiento de la vida social, política y económica del país, y si todos aquellos que han tenido contacto con el problema, sin distinción de credo político, opinan y creen forzosamente la reorganización municipal, resulta verdaderamente inexplicable que subsista una situación como la actual: un estado de miseria, sujeción y desamparo en que se encuentra el Municipio.

Así pues, se hace necesario, en primer lugar, que se de al Municipio la importancia que le corresponde y se respeten sus facultades y atribuciones; en segundo lugar, una completa reorganización, principalmente en lo económico, pues resultarían vanos todos los demás reconocimientos si el Municipio careciese de un verdadero apoyo económico.

En el presente momento histórico el Municipio no debe permanecer por más tiempo relegado a tan sólo como unidad político-administrativa; un fuerte impulso estatal puede conferirle su relevancia como unidad económica y, por lo tanto, de progreso. Este impulso no debe darse en el vacío, sino respaldado por la más completa integración estructural para que el Municipio responda a las necesidades del desarrollo nacional y emerja con firmeza inquebrantable para lograr su consolidación como unidad de progreso.

El Municipio no es totalmente libre como debería serlo, por que no es económicamente suficiente, y el hecho de que no sea totalmente libre, le impide ser un eficaz administrador de los bienes de los vecinos del lugar y un buen conductor de la política de la colectividad.

Esta situación me ha motivado a elaborar la presente Tesis, en la que pretendo establecer las causas del nulo desarrollo que padecen los Municipios de México. Paralelamente, trataré de sugerir algunas alternativas para que el sistema municipal se dinamice y adquiera su real y tan necesaria connotación en la vida económica del país.

Esta Tesis pretende ser también una aportación dentro de los futuros programas o políticas que se implementen en favor del Municipio. Un auténtico sentimiento ciudadano no nos permite quedar al margen, sino, antes bien, tratar de colaborar con el mejor de nuestros esfuerzos en los grandes proyectos nacionales y por el progreso y la superación de nuestra patria.

C A P I T U L O I

a) ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

Tomando en consideración, en una forma apriorística, que - las instituciones deben reflejar la realidad de la vida, - las necesidades del grupo social a que van dirigidas o pre tendien imponerse, se debe reflexionar que la Ley, en lo hu mano, debe ser producto de la naturaleza de las cosas y no ésta producto de las normas; a mejor decir, debemos hacer un análisis de nuestras propias realidades, debiendo abandonar la tendencia de aplicar soluciones, por muy sabias - que estas sean, logradas en pueblos de composición diversa y que confrontan problemas totalmente distintos a los nues tros.

Teniendo como referencia que toda actividad o agrupación hu mana supone un fin, y éste la elección de medios y la reali zación de actos para lograrlo, podremos decir que es en el Municipio donde el individuo nace a la vida del Estado; don de al contemplar los problemas de sus vecinos, sus amigos o parientes tal vez, y los suyos propios, comienza a adquirir, en su fuero interno, las primeras nociones de las relaciones sociales y del derecho que las regula. De tal manera se - va conformando la naturaleza o modo de ser y de actuar de - los pueblos o grupos sociales, y, como consecuencia lógica, el derecho debe concretar esas relaciones reflejando siempre la realidad de un grupo en un tiempo y espacio determinados.

Toda vez que si el legislador, sintiéndose modelador omnipo tente, desprecia la realidad de las cosas y dicta leyes pa- ra un pueblo ideal, constitucionalmente distinto de aquél al

cuál se van a aplicar, producirán en la sociedad un Estado de inquietud, y, por ende, el desorden y la Anarquía.

El orden jurídico hace de los hombres que constituyen el pueblo sujetos de derechos y obligaciones, sin que esto signifique que los derechos del hombre deriven del Estado, sino que simplemente es en el Estado donde esos derechos se actualizan; siendo reconocidos concretamente, ejercitados y asegurados - mediante instituciones jurídicas adecuadas.

Esquivel Obregón nos dice; que el Municipio es una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo, pero distintos de sus componentes como familias o individuos.

No es el Estado de naturaleza, como sostiene Rousseau, o el hombre enemigo del hombre, como dice Hobbes, el que los determina a unirse; sino sus necesidades de subsistencia, las que generan la unión.

Es el hombre, ser sociable, "animal político" como diría Aristóteles, el que, sintiendo la exigencia de vivir con otros hombres, se une a ellos formando el grupo, y son esas necesidades de convivencia, aunando la necesidad de la permanencia de un medio adecuado para satisfacer sus instintos de trato humano, lo que lo obliga a dar ese conglomerado a una organización estable y que la misma sea conforme a su naturaleza, es decir, que realice el bien común y que ellos, por medio de su

razón que se los muestra como bueno, acepten someterse a la norma común.

Siendo el hombre un ser racional, para darse reglas como tal, debe atender a esa razón que le permite contemplar y le impone el orden natural anterior y superior a él. La función de mantener el orden es, por definición, la de autoridad y su ejercicio puede recaer en un individuo o en cierto número de ellos, sin que éste pueda fijarse universalmente, y variará según las necesidades del grupo y la capacidad de los directores.

La insuficiencia de la familia aislada para satisfacer sus necesidades y la existencia de otros grupos de igual constitución la lleva a unirse con éstos formando agrupaciones de familias, que son el primer elemento municipal. Cuando el grupo estabiliza esa relación, haciéndola permanente y dotándola de una organización, se constituye la colectividad social y política "El Municipio - dice Aristóteles - deriva, como la familia, de la naturaleza".

De conformidad a las consideraciones anteriores, podemos decir que el Municipio justifica su existencia por su fin propio: la realización del Bien común específico. Y al darse sus propias normas, por ver a su ejecución y juzgar sobre su aplicación, el bien común municipal es la satisfacción integral de las necesidades económicas, políticas, culturales y religiosas de sus componentes en el ámbito de su jurisdicción y no podemos, so pena de desnaturalizar la institución, considerar como Municipio cualquiera comunidad o división territorial que no tenga autonomía económica, política y jurídica con relación al Estado. La autonomía del Municipio, su libertad, sólo esta limitada por el bien común del Estado que,

desde un punto de vista municipal, es el medio para que estas organizaciones logren su perfeccionamiento.

En fin, podemos decir que el Municipio es una comunidad natural, política y administrativa, dotada de un fin propio, su bien común específico, distinto del fin individual de sus miembros y del bien común estatal; que el deber que la realización de su bien común le impone trae aparejados los derechos para conseguirlo; que esos derechos son propios, es decir, no creados por otra instancia; que esos derechos comprenden todos los que necesita una sociedad relativamente perfecta, es decir, derechos económicos sobre sus propios bienes y sobre los de sus miembros; derechos políticos para darse una organización, derechos culturales que promueven el desarrollo intelectual de sus componentes y derechos religiosos para satisfacer las exigencias espirituales de sus miembros; en una palabra, todos los derechos necesarios para procurar el desarrollo social de los individuos que lo integran.

El Municipio es autónomo en el ejercicio de dichos derechos, sin más limitación que la que le imponen los derechos de otras colectividades semejantes y el bien común del Estado. El Municipio, para justificar su existencia, no necesita, en un sentido amplio, sino realizar el bien común municipal y satisfacer, en la medida de sus posibilidades, las necesidades colectivas de sus miembros. La significación que ha tenido la palabra "Municipio" es: Gobierno ejercido por los miembros de una colectividad en un territorio y época determinada, para la satisfacción de necesidades colectivas o realización a su bien común específico".

b) EL MUNICIPIO ROMANO.

La organización en Roma giraba, genéricamente, alrededor de la ciudad. De aquí se desprende una posible causa de error de algunos autores al confundir con el Municipio toda organización citadina.

Sin embargo, la mayoría de los que sostienen el origen Romano de los Municipios, no lo relacionan directamente con Roma, sino que buscan en las ciudades dominadas por ella, en la organización de relativa autonomía permitida por la metrópoli, la fuente directa de la institución municipal.- Nada mas lejos de la verdad.- Si bien es cierto que el origen de la palabra es romano, también es que su connotación ha variado paralelamente al desarrollo de la institución.

El Municipio Romano tiene nacimiento y vida similar al de todas las instituciones humanas y su desarrollo es paralelo al de los individuos, con la particularidad de que Roma, como la mayoría de los pueblos de la antigüedad, por mucho tiempo no concibió otras instituciones que la familia y la ciudad.- A diferencia de las ideas que tenemos en la actualidad sobre el Estado, el romano todo lo refería a su ciudad; se era ciudadano de Roma y, sólo muy posteriormente, ciudadano del imperio. Al nacimiento de Roma concurren varias tribus, cada una con su organización propia, quedando, una vez fundada la ciudad, bajo la autoridad de un Rey. Cuál fue la organización anterior de aquéllas no nos la describen en detalle los historiadores, aunque sí dicen lo suficiente para saber que eran comunidades naturales primitivas, sometidas a la autoridad del Rey y de un consejo de ancianos

escogidos entre los jefes de familias, y es lógico suponer - que la organización de Roma en el momento de su fundación de be haber reflejado más o menos fielmente la organización pro pia de sus grupos componentes. La primitiva ciudad romana era una federación de tribus, y ésta, a su vez, de familias bajo la autoridad del padre o jefe de ella.

El padre o jefe de familia, sumo sacerdote del culto del hogar, tenía sobre ella una autoridad omnimoda ("potestas"), facultad que más que el hecho de la generación, se debía al carácter sacerdotal de aquél. La historia del Derecho Romano, del desarrollo de la Ciudad o Municipio Romano, es la historia de la lucha entre las potestas, poder sin límites, del jefe de la Ciudad y la del jefe de familia, pater familias; de esta lucha por una serie de concesiones recíprocas se va formando el Derecho, que siempre es el poder limitado.

Esto que vimos en la primitiva Roma entre la familia y la ciudad, después lo veremos reproducido entre las clases que la integran, y posteriormente entre aquélla y las ciudades que estaban sometidas a su imperio.

Roma, en la época de los reyes, no conoció ni practicó otra forma de Gobierno; tuvo que seguir la organización heredada de las tribus que la fundaron. La ciudad estaba gobernada por un rey asistido por un senado, y, excepcionalmente, para los asuntos de gran trascendencia, se consultaba a los jefes de las familias que la componían.

El Rey era, a la vez, el jefe militar en tiempo de guerra; -

supremo magistrado de justicia, tanto en causas civiles como criminales, y sumo sacerdote del culto ciudadano, carácter que seguramente traía aparejadas las demás funciones de la autoridad; con gran poder que algunas veces delegaba, pero que siempre procedía de él.

El senado era un órgano de consulta en los asuntos de gran interés para la Ciudad y estaba compuesto por un número variable de pater familias escogidos entre los más ancianos.- Estos daban su consejo al rey, pero no existían indicios de que este consejo coaccionara la voluntad real en forma alguna, si no, más bien, su influencia estaba fundada en el respeto que inspiraban.

~~Tenían también por función aprobar las decisiones de los comi~~
cios. Roma estuvo dividida originalmente en tres tribus, y éstas, respectivamente, en diez curias cada una; la reunión de estas treinta curias en una especie de foro llamada comitium, dió lugar al comicio por curias.- Esta agrupación estaba sobre los asuntos de familia, testamento, o continuación de la personalidad del difunto, y sobre la abrogación, institución por la que una persona sui juris entraba bajo la potestad de otra. En otras palabras, dada la configuración especial de la familia romana, estos actos propiamente se referían al culto familiar.- Los comicios, teóricamente, nombraban al rey y estatúan sobre la guerra y la paz, y se dice teóricamente, porque durante la época de los reyes, estas funciones nunca estuvieron cabalmente en sus manos.- Numa Pompilio, sucesor de Rómulo, fué quién estableció las bases del derecho "Fecial" o derecho de paz y guerra, y ni Servio Tulio ni Tarquino "el Soberbio" fueron nombrados por los comitia curiata.- Además, para poder reunirse, necesitaban ser convocados por

el Rey, que los auspicios les fueran favorables y que una vez logrado el acuerdo entre sus miembros fuera aprobado por el Senado para ser obligatorio.

Como se puede ver, nada más lejos del ejercicio democrático, que la política de la Ciudad Romana de la época de los reyes. El rey era una especie de pater familias general, y como tal, tenía la potestas sobre todas las familias que componían la colectividad.- El Rey, en su carácter de Sumo Pontífice, la divinidad citadina, tenía un poder sin límites.- La opinión de las organizaciones ciudadanas no contaban asuntos relativos al culto familiar, siempre mediante convocatoria del soberano y aprobación del Senado, y éste reducido a un mero consejero del monarca.- Esta es la primera manifestación del Municipio Romano; el Estado cuya fuerza es el culto de la ciudad, ejerciendo un poder omnímodo sobre la familia.

Hasta ahora sólo hemos hablado de la familia aristócrata de Roma; en cuanto al plebeyo, no era considerado como ciudadano, como un partícipe del culto de la ciudad; no era siquiera tomado en cuenta por el derecho, sino sólo para el efecto de imponerle cargos fiscales y servicio militar.

Los abusos de los reyes, pero más que éstos las ambiciones de la aristocracia (patricios), terminan con la monarquía en el año 509 A.J.C. Surge entonces la república y el Rey es sustituido por dos magistrados patricios: Los cónsules.- Estos funcionarios duraban en su cargo un año; tenían facultades similares a los del monarca, aunque grandemente debilitados; desde luego, no ejercían la función religiosa, la cual quedó en manos de un Rey Sacrorum, encargado del Sumo Sacerdocio de

la ciudad; gran magistrado aunque sin poder político o civil - alguno.- Los cónsules, a diferencia de los reyes, eran penal y civilmente responsables de los actos que cometieran en su - cargo y la decisión de uno de ellos podía ser paralizada por - el veto, o prohibición del otro cónsul.- El Gobierno se transforma de monarquía sacerdotal en aristocracia; los comicios comenzaron a tener alguna autoridad en en nombramiento de los - cónsules, en asuntos fiscales y en aquellos que tocaban grave- mente a la ciudad, aunque los patricios conservaron su autori- dad a través de su mayor riqueza y de la aprobación del Senado que ellos únicamente integraban.

Poco a poco y después de largas luchas, la plebe fué adquirien- do la ciudadanía, y, más tarde, el acceso a las magistraturas y puestos religiosos.- De esta manera fueron logrando igualarse políticamente a los patricios.

Es de esta época cuando podemos hablar de Municipio romano, - del Municipio u organización de la Ciudad de Roma casi con el significado que se le da en la actualidad a la palabra.- Sin embargo, no debemos olvidar que ni aún entonces el Municipio - romano era democrático en el sentido estricto de la palabra; - aún considerando que el gobierno se ejercía aparentemente por el pueblo, el individuo estaba subordinado por completo al Es - tado y éste, a través de la religión, limitaba el ejercicio del poder popular y conservaba la supremacía en todos los órdenes.- Vamos a ver en lo subsecuente la organización de la Ciudad Roma na de fines de la república, su derecho, las fuentes de éste y la aplicación dada en la práctica a sus instituciones jurídicas, ya que, en opinión de la mayoría de los autores, ella constitu- yó lo que casi se ha hecho clásico llamar Municipio Romano.

Roma, desde luego, no conocía, o más seguramente, no llevó a la práctica la teoría de la división de poderes.- En su organización encontramos numerosos magistrados y en las facultades de éstos generalmente están entremezclados los poderes: El legislativo con el judicial y éste con el ejecutivo.- La ciudad era gobernada por un grupo de magistrados cuyo número y atribuciones variaron con el tiempo; sin embargo, en el apogeo de la república, el gobierno era ejercido por dos censores que velaban por las costumbres; por dos cónsules, que tenían a su cargo las funciones administrativas superiores y el mando del ejército, auxiliados por varios pretores, que ejercían la jurisdicción civil, criminal y administrativa, y por varios ediles curules y plebeyos, que, en número igual, se encargaban de la policía de la ciudad.

~~Los servicios públicos eran presentados por la ciudad y se reducían a los del censo, justicia, policía, baños y acueductos, caminos y, excepcionalmente, los abastos.- El patrimonio del Estado lo componían diversos bienes: Los terrenos propiedad del imperio y pueblo romano, ager privatus y ager publicus, los necesarios para la prestación de los servicios públicos, los templos y lugares de uso común, etc.- Los ingresos del estado consistían en el cobro de derechos por la explotación o arrendamiento de sus bienes y servicios que prestaba; aprovechamientos de herencias vacantes; confiscaciones; tributos de las ciudades que le estaban sometidas, e impuestos cobrados tanto a los ciudadanos romanos, como a los hostis, dedititii y peregrini, que estaban sujetos a su imperium.- Para el cobro de los tributos e impuestos muchas veces se celebran contratos con sociedades publiciani que se encargaban de su recaudación dentro y fuera de Roma.- Al fin de la república, el derecho tiene las siguientes fuentes: La Ley de las Doce Tablas; la ley derivada de la decisión de los comicios, generalmente por~~

tribus con o sin sanción del Senado; la interpretación de los pontífices a las anteriores leyes y el edicto de los magistrados, y el *jus honorarium*, o conjunto de normas a que sujetarían su ejercicio y que eran publicadas al iniciarlo.- La Ley, su modificación y su aplicación siempre provenían de una autoridad constituida, y aunque algunos autores señalan como fuentes del derecho la costumbre y las respuestas de los *juris consultos responsa prudentium*, cabe decir que más que fuerza legal, la tuvieron moral y no pasaron al derecho sino en tanto que una autoridad, sancionándolas, las hacía suyas, retornando al imperio, podría decirse que este terminó casi totalmente con la intervención popular en los asuntos de la ciudad.- El ciudadano romano gozaba del derecho *quiritario*, que comprendía el *jus connubili*, epigamia o derecho de contraer matrimonio legítimo; el *jus commercii* o derecho de comerciar; el *jus testamenti factio*, o derecho de instituir herederos, y el *jus suffragii* o derecho a intervenir en los asuntos públicos.

Estos derechos, al ser concedidos a una ciudad o a sus habitantes, sólo establecían la facultad de crear relaciones jurídicas con Roma, pero nunca entre las ciudades a las que se había hecho una concesión semejante.- Así, vemos que al concederse el *conubium* a los vecinos de determinada ciudad, éstos podían contraer matrimonio legítimo con romanos pero no con los de ciudades de igual categoría.- De este modo estableció Roma fuertes lazos familiares y de otra orden con los pueblos a quienes concedía el derecho ciudadano, fomentando la discordia entre las otras comunidades. Roma, al conceder el *commercium* en forma análoga al *connubium*, se convirtió automáticamente en centro único distribuidor del comercio (lo que explica en gran parte su riqueza) impidiendo el comercio directo entre las ciudades que le estaban sometidas.- A través de -

este derecho y la testamenti factio controlaba la propiedad privada y la continuidad de las familias.

Las ciudades entraban al Imperio Romano por dos caminos distintos; por rendición absoluta, deditio, o en virtud de un pacto más o menos libremente celebrado.- El único modo de obtener la libertad y el pleno goce de derecho tanto como municipales como personales era el adquirir la ciudadanía romana (civitas), y no fué sino hasta 89 A.J.C. cuando se concedió la ciudadanía a toda Italia, y en el Siglo Primero de nuestra era, ya en pleno imperio, a España y, finalmente, en el año 212, a todo el imperio.- Por lo que se ha dicho, se podrá juzgar el alcance de esta ciudadanía.

c) EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.

No sabemos con exactitud cuándo nació el primer Ayuntamiento Español.- La historia remonta al Siglo XI de nuestra era el nacimiento de los comunes o consejos de los pueblos.- Fué en la organización del consejo del pueblo en la que el monarca concedió inicialmente la autonomía gubernativa, depositando en los ciudadanos la jurisdicción en lo civil, criminal, económico y político; reservándose únicamente el derecho de juzgar de los casos de corte, apelaciones y de aquellos casos que por circunstancias especiales, impedimento, etc., no podía conocer la justicia del pueblo.

El gobierno del consejo comunes fué ejercido por el pueblo, a través de su intervención directa (cabildo abierto) en todos los asuntos de alguna importancia, reunidos en consejo, -

los habitantes o jefes de familia de cada pueblo, como depositarios de la autoridad pública, discutían los asuntos comunes, nombraban anualmente alcaldes ordinarios y otros ministros de justicia, para que ejerciesen el poder judicial en lo civil y criminal, y oficiales que desempeñasen el gobierno económico - del común y el mando de la fuerza armada, pues cada consejo había organizado una fuerza militar para procurar a la tranquilidad de sus secciones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malechores de la comunidad, y salir al servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros.- la democracia representativa nace con el aumento de la población, no siendo posible muchas veces llegar a un acuerdo por el número tan crecido de vecinos que tomaban parte en la discusión, y el choque de los intereses que esto significaba.- Así, hubo que reducir al número de los que intervenían, nombrándose, al efecto, un grupo de representantes, consejales o municipios.

La palabra ayuntamiento se deriva de "ayutas" (reunirse); así es como nace el Ayuntamiento; realizando en la vida diaria su significado lógico: junta de vecinos con un mismo fin.- Al hablar del común o consejo del pueblo no tocamos sus instituciones, pues es difícil si algunas de estas nacieron con él, - realizaron costumbres inmemorables de los pueblos o fueron producto del Ayuntamiento.- Lo que si es verídico es el avance - hasta cierto punto relativo de la democracia de este organismo, ya que se acostumbraron en España reunirse los cabezas de familia y los principales vecinos de cada pueblo, para nombrar por mayoría de votos un cuerpo municipal, al que estuviese confiado el gobierno de de ciudad.

El Ayuntamiento se componía de regidores, parte del estado noble y parte del estado llano, precedidos por un Alcalde Mayor,

generalmente noble y rico. Los alcaldes mayores eran los encargados de la administración de la justicia en primera instancia, y del gobierno interior de la población. La ejecución de las providencias estaba confiada a los alguaciles. Más tarde, el gobierno del Ayuntamiento se ejerce por un alcalde (generalmente nombrado por el pueblo) asistido de varios regidores y uno o más síndicos o defensores del pueblo y diputados que vigilaban el manejo de los concejales, todos por elección popular directa.

En cuanto al alcalde, este era generalmente electo por el pueblo. No existió uniformidad según al número de concejales, síndicos, diputados, etc., referente a la duración de su cargo, siendo las diferencias de número resultado del tamaño de la población y la duración de los careos generalmente de un año, aunque en raras poblaciones fueron perpetuos.

El monarca trató de menguar la autoridad concedida a los pueblos mandando delegados suyos para ejercerla. Los pueblos acostumbrados a su libertad, y sintiendo en su fuero interno las costumbres políticas y administrativas que vivían, rechazaron en las cortes esta tentativa de usurpación, volviendo al antiguo régimen. La alta jurisdicción pasó del rey a los alcaldes mayores, justicias mayores o corregidores, funcionarios delegados que residían en las principales villas o poblaciones y que no tenían más intervención en la vida municipal que asistir en las juntas de cabildo, autorizar, certificar, y ejecutar los acuerdos de éste y dar su voto en caso de empate en la decisión.

El Ayuntamiento era una pequeña república, una sociedad perfecta en cuanto a sus fines; contaba con todas las facultades y medios para realizarlos, desde un patrimonio hasta una fuerza militar.- Intervenia en todas las actividades jurídicas - realizadas en un ámbito y todos los vecinos tenían intervención en el gobierno.- Podría decirse que fueron esos sentimientos de autonomías - o mejor dicho, de autodeterminación - los que dieron nacimiento al Cabildo o Ayuntamiento Español, y fué tal la fuerza de Cabildo, que en asuntos propios superaba a la autoridad del rey, y en los de interés estatal a través de la representación en las cortes, fué así como el Rey, más que conceder, consagró las costumbres y la conciencia jurídica popular en cartas o privilegios dados a los poblados y a sus habitantes.

~~Eran funciones del Ayuntamiento, entre otras:~~

- 1.- El cuidado de la abundancia y buena calidad de los comestibles.
- 2.- La inspección sobre la legitimidad de las pesas y medidas, con facultades de enmendarlas y castigar a los contraventores.
- 3.- Dirigir a la policía de sanidad y limpieza.
- 4.- La administración de los propios y arbitros.
- 5.- La distribución y exacción de las contribuciones y rentas públicas.

Este capítulo que se relaciona con los antecedentes del Municipio, está documentado en base a los apuntes que se tomaron -

en algunas de las cátedras impartidas en la Carrera de Derecho en la Escuela.

C A P I T U L O . I I

SURGIMIENTO DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

A) EL CALPULLI.

Podría decirse del calpulli de Tenochtitlán lo que Fustel de Coulanges dice de los griegos: "Esta religión, propia de cada ciudad, ha debido constituir la ciudad de una manera fortísima y casi inquebrantable". En efecto, es maravilloso que a pesar de sus deficiencias y todas sus amenazas de ruina, la organización social de la metrópoli indígena, basada en el calpulli, haya durado tanto tiempo, sobreponiéndose con su vitalidad asombrosa a sus rivales y proyectándose como cabeza del Imperio azteca, logrando subsistir aún después de la destrucción de éste, acaecida en 1521.

Como ocurrió con los griegos, uno de los acontecimientos más importantes en la vida de los antiguos mexicanos era la adquisición de la ciudadanía al llegar a la mayoría de edad. A partir de ese día contaba con los deberes y prerrogativas propias de los vecinos de los calpullis. (1)

Es en los calpullis donde hallamos atisbos lejanos de semi-municipalismo. En estos barrios se asentaron los pequeños nú -

(1) Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. Porrúa, México, 1979, pág. 44.

cleos tribales cuyos miembros estaban unidos por lazos familiares, presentando una cierta cohesión engendradora de un espíritu de cooperación manifestada en la realización de trabajos de índole comunal. El calpulli llegó a constituir una suerte de organización política-social-municipal a trazos más o menos precisos y que pueden enunciarse como sigue:

Al frente de cada barrio había un jefe electo entre los habitantes más antiguos del mismo y casi siempre entre los descendientes o familiares del último. Este jefe, llamado "Telpochtlato", repartía las tierras y vigilaba su cultivo, intervenía en los matrimonios, educaba a los jóvenes del barrio y juzgaba de los negocios de poca calidad; representaba y defendía a la colectividad ante los gobernantes superiores; resolvía todo lo que afectaba a la comunidad así para sus fiestas como para sus intereses, y reunía a los ancianos en su casa, siendo, así, el centro del barrio. (2).

Dice un cronista al referirse a este tipo de organización: "Los comunes de estos barrios o calpullis siempre tienen una cabeza y nunca quieren estar sin ella y ha de ser de ellos mismos y no de otro calpulli forastero, porque no lo sufren y ha de ser principal y hábil para ampararlo y defenderlo y a éste tenían y tienen como señor y, como en vizcaya o en la montaña, el pariente mayor, y no lo eligen por sucesión, sino muerto eligen a otro, el más honrado, sabio, hábil a su modo y viejo, el que mejor les parece para ello". (3)

(2) Moisés Ochoa Campos. Op. cit. págs. 33-34.

(3) Alonso Zurita. Breve y sumaria relación de los señores de la Nueva España. pág. 37

El gobierno del calpulli era ejercido por varios consejos en los que caía la autoridad suprema; uno de ellos estaba integrado por los ancianos del calpulli. En la época colonial estos ancianos fueron llamados "indios cabezas" e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente. De estos funcionarios el más prominente era el Teachcagua - (señor) desempeñaba un cargo que era también de elección y al que se llegaba por hazañas guerreras; el cargo duraba toda la vida y el hijo no sucedía al padre.

La tribu era una liga de calpullis. El consejo tribal estaba formado por los jefes militares de cada calpulli. Este consejo era el que elegía al Tlatoani (el que habla o gobernador de la tribu) y al Tlacatecuhtli (jefe de los hombres o jefe militar).

La confederación de tribus y las empresas de guerra dieron - enorme importancia al Tlacatecuhtli, quién opacó y se introdujo en las funciones del Tlatoani, llegando a ser objeto de veneración y, en plena vida, casi una divinidad. Esta situación provocó que los cronistas lo consideraran un monarca. (4).

B) PRIMER MUNICIPIO EN MEXICO.

Al pisar Hernán Cortés y sus compañeros las playas veracruzanas se abría "el prólogo de una nación cuyos progenitores eran dos pueblos profundamente divididos por la raza, la religión y las

(4) Gonzalo Aguirre Beltrán. Formas de Gobierno indígena. págs. 22-23.

costumbres, y que habitaban países tan apartados y que por primera vez iban a encontrarse después de tantos siglos de vivir enteramente ignorados sobre la tierra". (5)

Al desembarcar Hernán Cortés en nuestras playas orientales y fundar la Villa Rica de la Veracruz dió nacimiento al primer Municipio mexicano. En efecto, para dar nacimiento a la empresa que en esos momentos se iniciaba y que requería ser de una gran solidez y, al mismo tiempo, de amplitud suficiente para hacer posible el desenvolvimiento de la actividad que la época exigía, Cortés da de mano los títulos que pudiera apoyar la discutible autoridad del gobernador de Cuba que somete con todo formalismo jurídico a la Autoridad del Municipio recién creado, extendiéndose el testimonio público por mano del escritor real. Acontecimiento de tal importancia tenía lugar el 22 de Abril de 1519 en un acto que revela el espíritu jurídico que privó en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra.

Respecto de la fundación de la Villa, dice Bernal Día: "Hicimos alcaldes y regidores y fueron los primeros alcaldes Alfonso Hernández y Francisco de Montejo... Se puso también una picota en la plaza y una horca... y señalamos como capitán para las entradas a Pedro de Alvarado y maestro de campo a Cristóbal de Olid; alguacil mayor a Juan de Escalante y tesorero a Gonzálo Mejía y alguacil real a Ochoa Vizcaíno y a un Alfonso Romero". (6) Precisamente de ese Ayuntamiento recibió Cortés los cargos de justicia mayor y de capitán general, los que lo autorizaban a emprender la arriesgada empresa de conquista.

(5) Toribio Esquivel Obregón. Historia del Derecho en México, pág. 206.

(6) Toribio Esquivel Obregón. Op. cit., págs. 207-208.

La institución de este primer Municipio es para la historia - de México de singular importancia, pues él será el primer patrón para el nuevo gobierno. Las instituciones municipales - van naciendo con la fundación de ciudades y formándose con - funciones determinadas. No obstante su irregularidad y el - distinto ambiente para desarrollarse, lograba el Municipio su arraigo en esta tierra. (7).

Además de que comenzaba una etapa de gran importancia no sólo en la historia de México, sino del mundo entero, no podemos - dejar de reconocer que nacía también una era de sangre, pre - cio que en las más de las ocasiones costaba el establecimien - to de esta nueva organización, ya que en tanto que los con - quistadores cometían una serie de atropellos en la propiedad y en la dignidad del hombre, los nativos oponían una natural y patriótica resistencia, pues no se resignaban a entregar - sin defensa sus bienes, su cultura, su organización y su reli - gión.

Una vez que Cortés se ha establecido queda todo a su arbitrio, procediendo según las necesidades del momento. Siguiendo los lineamientos de la Península, la legislación municipal de la Nueva España se basó primeramente en las ordenanzas de 1524 y 1525; después, en las ordenanzas dictadas por Felipe II en - 1573 sobre descubrimientos, poblaciones y pacificación de las indias.

Las ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacifica - ción de las indias establecían y reglamentaban la forma y con - diciones bajo las cuales se debía llevar a cabo la fundación -

(7) Sergio F. de la Garza. El Municipio. Jus, México, 1947
pág. 28

de las nuevas ciudades, haciendo especial mención al respecto de la propiedad de los indios, la salubridad del lugar y recomendando como cosa muy importante que estuvieran cerca de las tierras pobladas por indios para predicarles el evangelio. (8).

Las anteriores ordenanzas establecían que si la ciudad era metropolitana tendría un juez, un gobernador o alcalde mayor, un corregidor o alcalde ordinario que tendría la jurisdicción en solidum y la administración de la república; tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de consejos y dos parteros; si era diocesano tendría ocho regidores y los demás oficiales perpetuos; en el caso de tratarse de villas tendría un alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del consejo y uno público y un mayordomo. Los funcionarios más importantes de la administración municipal eran los regidores, que en ciudades como México llegaron a ser hasta ocho, pero en las pequeñas villas sólo eran cuatro. De entre los regidores eran elegidos anualmente los alcaldes ordinarios (Por lo general, dos) y el alférez, cuya función consistía en llevar la bandera municipal en los días de fiesta. El alcalde mayor o corregidor era característicamente el funcionario del poder central.

El procurador general, conocido después como síndico, era hombre de habilidad reconocida, de categoría social y de influencias políticas, que sabía defender los derechos de la ciudad y veía por el interés general, pero no podía ser nombrado, salvo casos especiales, previo permiso del rey o de la audiencia. Otro cargo muy importante era el de escribano, de minas, de nú-

(8) Sergio F. de la Garza. Op. cit., pág. 45.

meros, públicos y reales, y eclesíasticos, con diversas funciones cada uno.

A fin de lograr mayor honestidad de los funcionarios (gobernadores, alcaldes mayores, corregidores), estos debían dar fianza y hacer inventarios de sus bienes al Consejo de Indias para pagar lo que resultara del cargo en el juicio de residencia - que se les hacía cuando dejaban el empleo. Los funcionarios municipales eran judiciales y administrativos, pero fueron reduciéndose progresivamente a consecuencia de la centralización cuyos efectos fueron dejándose sentir también en las colonias. Entre las funciones administrativas se encontraban: el cuidado de las obras públicas que se decretaran (como las casas de cabildo, halóndigas, puentes y caminos), bajo la superintendencia de los regidores; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo especial atribución del fiel ejecutor la de vigilar las pesas y medidas, la policía y el orden de mercados y abastos; el cuidado del disfrute común por los vecinos, en diez leguas a la redonda, de los pastos y bosques y aún de las tierras de señoríos después de levantadas las cosechas; la administración de los derechos para la venta de carne y pan; la formulación de las ordenanzas que habían de ser mandadas al rey para su aprobación, lo cual acontecía en el término de dos años, pero rigiendo mientras tanto. Los puentes y caminos debían hacerse a costa de los que recibieran beneficios de ellos. La disposición de las armas públicas tocaba al presidente de la Audiencia. (9)

En cuanto a hacienda, los Ayuntamientos tenían bienes propios,

(9) Toribio Esquivel Obregón. Op. cit., pág. 255

urbanos o rústicos, administrados directamente por el Ayuntamiento o que eran rentados al mejor postor, destinándose su producto a los gastos municipales. También existían los arbitrios, que eran contribuciones derramadas o donaciones que hacía el rey y se aplicaban para cubrir el déficit cuando lo producido por los propios o los comunes no alcanzaba.

Completaba el régimen económico y financiero del Municipio: El "pósito", cuya finalidad era prevenir los males ocasionados por las pérdidas de las cosechas o alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos en que por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones cada lugar había de bastarse a sí misma, y la halóndiga, que era una bolsa de cereales controlada por los Ayuntamientos, por ella pasaban todas las operaciones que se hacían de esa especie, castigándose con penas más o menos fuertes a quienes obstruían su intervención. (10) Dicha protección estaba garantizada en la propia función legislativa de los ayuntamientos, pues estos tenían capacidad para darse sus propias ordenanzas, las que debían apegarse a las Reales y ser examinadas por la Audiencia y aprobadas por el Consejo de Indias para su cabal cumplimiento.

España procuró por todos los medios la asimilación y protección de los naturales; en la enseñanza quiso imbuirles los sentimientos del catolicismo a través de las manifestaciones más comprensibles para el grado de cultura de los nativos: representaciones, festividades religiosas, etcetera. En el trabajo trató de que los naturales adquirieran un hábito, creándoles el interés por sus productos y fomentarlos

(10) Julio D'Acosta Esquivel. El Fuero del Municipio en México, pág. 98

junto con la idea del ahorro, en ocasiones utilizando la coacción.

En cuanto a la propiedad, se trató de impedir que los Ayuntamientos de indios enajenaran sus bienes y que usaran del caudal de las cajas de comunidad, restringiendo su uso al producto de los mismos en el trato de raza a raza, prohibiendo a los españoles, mestizos y mulatos, que residieran en los pueblos de indios, para evitar que abusaran de ellos.

Esta situación prevaleció por tres siglos. Durante el largo período de la colonia la organización municipal va afirmándose en las nuevas tierras como un sistema de gobierno que con el tiempo habría de recibir la influencia del mestizaje tomando poco a poco una configuración propia.

Citaremos, para terminar con esta etapa del Municipio en México, algunos de sus rasgos distintivos:

1.- Esta institución surgió en nuestra patria en circunstancias anómalas y se sirvieron de ella como instrumento para satisfacer intereses particulares, degenerando conforme avanzaba el tiempo y haciéndose en la Colonia un comercio de cargos públicos.

2.- El Municipio mexicano era la denominación de una división territorial administrativa, mas no correspondía a una entidad política como el Municipio español, pues los Ayuntamientos fueron cuerpos de simple administración.

ción y policía local, sin función política permanente, ya - que siempre estuvieron vigilados por las autoridades superiores, no dejándoles libertad alguna.

3.- Nuestros Municipios no gozaron de fueros o privilegios como el hispano; no tuvieron cartas que les sirvieran a manera de constitución, pues se regían por lineamientos generales que les eran impuestos. Por último, diremos que en el pueblo mexicano el llamado "espíritu municipal" no surge espontáneo, sino que va conformándose a través del tiempo.

C) EL MUNICIPIO EN LA EPOCA DEL MEXICO INDEPENDIENTE.

En toda la época colonial los Municipios fueron organizaciones que más o menos cumplieron su cometido, pero de ninguna manera pudieron formar hombres educados en cuestiones políticas que hubieran podido tomar la dirección de los asuntos nacionales en los azarosos años de la lucha por la independencia.

La organización municipal en México se vió modificada por la Constitución de Cádiz de 1812, en diferentes aspectos. Uno de estos se refería a tres clases de funcionarios municipales: alcaldes, regidores y síndicos, cuyo número debía estar en proporción al número de habitantes de la localidad hasta la cifra de seis alcaldes, veinticuatro regidores y cinco procuradores síndicos en las comunas que tuvieran más de veinticuatro mil habitantes. La elección se realizaba en forma indirecta, pues los vecinos nombraban a electores que a su vez designaban a los funcionarios del Municipio, por la mayoría absoluta. Los Ayuntamientos quedaron sujetos a una estricta vigilancia de los jefes políticos.

En el artículo 321 de la Constitución de Cádiz se señala una serie de encargos a los Ayuntamientos sobre cuestiones de policía, de salubridad y de seguridad, administración e inversión de caudales propios y arbitrios, impuestos, cuidado de los establecimientos de beneficencia, realización de obras públicas, formación de ordenanzas del pueblo sujetas a la aprobación de la diputación provincial y cuidado de las escuelas de primeras letras. (11)

(11) Oscar Méndez Cervantes. La Restauración Municipal en México, 1942, pág. 27.

Sin embargo, la vigencia de la Constitución de Cádiz fue efímera; en México estuvo en vigor sólo tres meses, pero logró tener ciertos efectos muy importantes: reinstauró el sistema de elección popular, la no reelección de los funcionarios municipales y su renovación (de los funcionarios) cada año; innovó la integración de los Ayuntamientos, la cuál debía hacerse ahora en proporción al número de habitantes y no ya según la categoría de los poblados, y dió el carácter de obligación ciudadana al desempeño de cargos concejiles, también instituyó ciertos aspectos negativos que de alguna manera prevalecieron a lo largo de muchos años, como el régimen de centralización a que quedaron sometidos los Ayuntamientos por los jefes políticos y la pérdida de la autonomía municipal en materia hacendaria. (12)

Ante esta situación, el movimiento de independencia se encontró con dos problemas difíciles de resolver: primero, encontrar personas capacitadas para gobernar y, segundo, la adaptación de la gente al nuevo gobierno. Estos problemas se manifestaron en el constante ir y venir de gobiernos y gobernantes y de corrientes políticas y filosóficas diversas, y en el aprovechamiento por turbios intereses, de la caótica situación. El Municipio se encontraba ahora provisto de una movilidad que antes no tenía y con derechos que antes le habían sido vedados, pero las responsabilidades que esto significaba no eran del todo comprendidas.

En la Constitución de Apatzingan apenas sí se menciona el Municipio, sin establecer lineamientos importantes. Tampoco es tocado el Municipio en el Plan de Iguala ni en el Tratado de Córdoba. La Constitución de 1824 no se ocupa del Municipio, pero después de esta Constitución, en algunas entidades federativas sí se legisló sobre el problema,

(12) Moisés Ochoa Campos. Op. cit., pág. 260

como veremos más adelante al citar algunos fundamentos jurídicos.

Los Ayuntamientos son reglamentados por la Ley de 20 de -
Marzo de 1837, donde se señalan sus funciones y donde quedo establecido que dependerá directamente de los Departamentos por medio de los prefectos y sub-prefectos. Esta Ley confió a los alcaldes el mando de la policía en general y las funciones de seguridad y orden, ocupándose los regidores de otras funciones.

La administración de las necesidades locales quedó bajo responsabilidad de los Ayuntamientos; también se dejó a su disposición el manejo de los fondos, pero bajo la vigilancia del superior.

Las atribuciones de las municipalidades se encuentran recopiladas en las ordenanzas de 1840. Fueron dadas a conocer, por medio de bandos, entre el 12 de Mayo de 1840 y el 19 de Agosto de 1841. Pero la situación de los Ayuntamientos se veía turbada constantemente por los cambios de gobierno y, consiguientemente, de tendencias que forzosamente se reflejaban en el local. Por otra parte, los gobernantes de esa época tenían fija su atención en otros problemas y apenas se ocupaban de los asuntos municipales.

Al triunfo de la revolución de Ayutla se instaló el séptimo Congreso Constituyente el 18 de Febrero de 1856 y dictó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en tanto se promulgaba la Constitución del 5 de Febrero de 1857. En dicho estatuto los Ayuntamientos no son menciona

dos. Las Leyes de Desamortización de 1856 afectaron grandemente la vida económica de los Municipios viéndose en la necesidad de deshacerse de los bienes raíces que no se dedicaban en forma directa a los servicios públicos y los - privó también de una gran parte de sus terrenos, así como de algunos de sus edificios.

Sólo algunos señalamientos sobre los Municipios fueron incluidos en la Constitución de 1857, como la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos del Municipio; la obligación del ciudadano a inscribirse en el padrón de su municipalidad, y el carácter popular de la elección de las autoridades municipales.

Vinieron las Leyes de Reforma y a consecuencia de ellas los Ayuntamientos quedaron incapacitados para poseer bienes - raíces y para administrar los mismos, viéndose en la necesidad de ceñirse a los propios; el dinero en efectivo fué de difícil manejo para ellos. Muy limitado se vió su poder debido a la creciente influencia de los gobernadores.

En fin, durante esta época el Municipio quedó relegado a - una simple demarcación territorial sin ninguna personalidad jurídica. Los Ayuntamientos no fueron sino organismos burocratizados.

C A P I T U L O I I I

FUNDAMENTOS JURIDICOS DEL MUNICIPIO CON RESPECTO A LOS
ESTADOS DE PUEBLA, OAXACA, VERACRUZ, MEXICO Y MICHOACAN.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de Febrero de 1917, el fundamento legal de todos los municipios lo establece el artículo 115, que señala:

" Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.... Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.....Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato....Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales....Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales"

Con base en este artículo y al espíritu que rige la Constitución, las entidades federativas dictaron sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales, las cuales habían de establecer las normas jurídicas que actualmente rigen el gobierno y la administración de los Municipios.

Las Leyes Orgánicas Municipales han sufrido algunas modificaciones a través del tiempo, pero en todas se observan, - en lo general, los mismos lineamientos.

En este capítulo nos referiremos, en particular, a los fundamentos legales que rigen al Municipio Libre en los Estados de: Puebla, México, Oaxaca, Veracruz y Michoacán. A manera de historia y con el fin de captar algunas particularidades, se señalan a continuación algunos fragmentos - (los más representativos) de Leyes Orgánicas y decretos sobre los Municipios Libres.

A.- LEY ORGANICA Y REGLAMENTOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE
PUEBLA.

La Constitución Política del Estado de Puebla, promulgada el 7 de Diciembre de 1825, destacó la presencia del gobierno municipal a cargo del Ayuntamiento, cuyos miembros debían ser elegidos por los ciudadanos, vecinos y residentes de los respectivos distritos del Estado, antecedentes remotos de la división político-territorial que actualmente florece en el Municipio Libre. Las disposiciones contenidas en esta Constitución se modificaron a raíz de la integración de la organización municipal, promulgándose la primera Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla el 17 de Mayo de 1917, la cual establecía lo siguiente:

Art. 1.- En el Estado de Puebla, el Municipio es libre y será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin que haya autoridad intermedia entre ésta y el Gobierno del Estado.

Art. 2.- Cada Municipio conservará el territorio - que actualmente tiene y se formará de los habitantes del mismo territorio.

Art. 3.- El Municipio tiene por objeto procurar la seguridad y el bienestar de los habitantes del pueblo.

Art. 5.- Los habitantes del Municipio, sin distinción alguna, están obligados a:

- a).- Respetar y obedecer las instituciones, leyes y autoridades.
- b).- Contribuir para los gastos públicos del Municipio de la manera proporcional y equitativa que disponga la Ley.
- c).- Prestar auxilio a las autoridades cuando para ello sean legalmente requeridos.

Art. 7.- La vecindad en un Municipio se adquiere - por el hecho de residir en él durante un año.

Art. 8.- Los Ayuntamientos se forman de:

- a).- Veintidós regidores propietarios en las municipalidades cuyo censo sea de más de 20 mil habitantes.
- b).- De doce regidores propietarios en aquellas cuyo censo sea de 7 mil a 20 mil habitantes.
- c).- De 8 regidores propietarios en las municipalidades de menos de 7 mil habitantes.

Por cada regidor propietario se elegirá un suplente.

Art. 9.- Para ser regidor se requiere:

- a).- Ser ciudadano poblano en el ejercicio de sus derechos.
- b).- Tener dos años de vecindad en la municipalidad respectiva,
- c).- Tener 21 años cumplidos el día de la elección.
- d).- Saber leer y escribir.

Art. 10.- Los regidores durarán en su cargo dos años.

Art. 13.- Las elecciones se verificarán el primer domingo de diciembre de cada año.

Durante el gobierno del C. Alfonso Cabrera se dicta la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla, la cual, respecto a los Municipios, dispone lo siguiente:

Art. 99.- El territorio del Estado, para su administración política, se divide en Municipios.

La Ley Orgánica de Administración Interior del Estado fijará el mínimo de la población, extensión, límites y demás requisitos para formarlos; para suprimir unos y erigir otros. Su funcionamiento se sujetará a las bases establecidas en esta Constitución.

Art. 101.- Los Ayuntamientos tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Art. 102.- Los Ayuntamientos, sin infringir las leyes de la Federación o del Estado, tienen derecho de atender libremente, de la manera que juzguen más eficaz, a todos los ramos de la administración pública del Municipio, sin excederse en los presupuestos.

Art. 103.- Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años, en los términos que disponga la ley.

Art. 104.- La ley reglamentaria municipal se sujetará a las bases siguientes:

I.- Los Ayuntamientos someterán a la aprobación de la legislatura, por conducto del titular del Departamento Ejecutivo, sus presupuestos de ingresos y sus cuentas anuales, y no podrán contratar empréstitos, efectuar ventas de bienes propios ni celebrar contratos que tengan una duración que exceda del período para el cual hubieren sido electos sin autorización del gobernador del Estado y aprobación del Congreso.

En las bases IV, V y VI se señalan prerrogativas del gobernador del Estado en situaciones excepcionales de desorden público, salubridad y educación, respectivamente. Y continúa:

X.- En las poblaciones de la jurisdicción municipal distintas de la cabecera, la autoridad local se ejercerá por medio de Consejos Municipales o Juntas Auxiliares elegidas como lo determina la Ley Orgánica.

XI.- El presidente del Ayuntamiento será electo por los regidores de entre ellos mismos.

XII.- Los Ayuntamientos atenderán la administración por medio de comisiones entre las cuales repartirán los diversos ramos de aquellos.

XIII.- El Ejecutivo podrá nombrar Visitadores que observen la marcha de la administración y le den cuenta para que dicte las disposiciones que juzgue necesarias de acuerdo con las leyes relativas.

XIV.- Cuando a juicio del Congreso resulte, según los presupuestos o un informe del Ejecutivo, o que aparezcan, por otros medios de información, que un Municipio no tiene los elementos necesarios para atender debidamente su administración, lo suprimirá el mismo congreso, anexándolo a otro u otros.

XVI.- Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Posteriormente se promulgó la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en Julio de 1974, la cual es vigente a la fecha y en la que destacan los siguientes artículos:

Art. 1.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Puebla es el Municipio Libre.

Art. 2.- El Estado de Puebla se forma de los municipios a que se refiere el decreto del 22 de diciembre de 1921, con sus ediciones y reformas.

Art. 3.- Para que el congreso del Estado pueda, dentro de los límites de los existentes, crear nuevos Municipios, se requiere:

- I.- Que la superficie territorial en que se pretende constituir un nuevo municipio no sea menor de 100 km.²
- II.- Que haya un mínimo de 20 mil vecinos en esa superficie.
- III.- Que lo soliciten, cuando menos, las dos terceras partes de los ciudadanos de ese territorio.
- IV.- Que el poblado que se elija como cabecera tenga una población no menor de 10 mil vecinos.
- V.- Que se demuestre que dicho poblado cuenta con los servicios públicos municipales indispensables.
- VI.- Que los estudios económicos y fiscales que se practiquen se demuestre que el probable ingreso fiscal sería suficiente para atender a los gastos de la administración municipal, y
- VII.- Que sean oídos los Ayuntamientos de los Municipios que resulten afectados.

Art. 16.- Los Ayuntamientos estarán integrados: en el Municipio de Puebla por trece regidores; en los demás Municipios, por siete regidores. Los Presidentes Municipales serán las personas listadas en primer término en las planillas que hayan resultado electas y ocuparán el cargo de Primer Regidor.

Por cada Ayuntamiento se elegirá un síndico municipal. Por cada miembro propietario de un Ayuntamiento y para el síndico se elegirá un suplente.

Art. 17.- Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

- I.- Ser ciudadano del Estado de Puebla, en ejercicio de sus derechos.
- II.- Ser vecino del Municipio en que se hace la elección.
- III.- Tener 21 años cumplidos el día de la elección.
- IV.- Saber leer y escribir.

Art. 20.- Los Ayuntamientos residirán en las cabeceras de Municipios y no podrán trasladarse a otros lugares sino transitoriamente por causas de fuerza mayor.

Art. 21.- Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada 3 años, debiendo tomar posesión sus integrantes el día 15 de Febrero del año siguiente al de las elecciones ordinarias.

Art. 41.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:

- V.- Formular anualmente, antes del 15 de Julio, el anteproyecto de la Ley de Ingresos del Municipio para los efectos del Art. 40 de la Constitución política del Estado.
- IX.- Designar, entre los regidores a quienes deben integrar las comisiones que se determinan en esta Ley.

XIV.- Contratar en préstamos y efectuar venta de bienes propios con la autorización del gobernador y la aprobación del Congreso.

Art. 42.- Son facultades y obligaciones de los presidentes municipales:

- I.- Publicar en sus respectivos municipios las leyes, reglamentos y cualquier otra disposición de observancia general o puramente local que - con tal objeto les remitan el Gobierno del Estado o acuerdos del Ayuntamiento y hacerlas públicas, cuando así proceda, por medio de los - presidentes de las Juntas Auxiliares en los de más pueblos de la municipalidad.
- VI.- Cuidar la conservación de la tranquilidad y del orden público y dictar las medidas que, a su - juicio, demanden las circunstancias.
- X.- Impartir a los jueces los auxilios que deman - den para hacer efectivas sus resoluciones.
- XI.- Ordenar que se ejecuten, en la parte que les - corresponden, las resoluciones de los jueces - sin alterarlas en lo más mínimo por motivo al - guno.
- XII.- Prestar auxilio a la Autoridad para la aprehen - sión de los delincuentes cuando aquella lo so - licite.
- XVII.- Reunir oportunamente los datos estadísticos de la municipalidad.
- XXIII.- Cuidar que en las elecciones públicas tengan - los ciudadanos la libertad absoluta con que de ban obrar en dichos actos.

- XLVI.- Velar por el respeto a la moral y las buenas -
costumbres en los lugares públicos y en los -
centros de espectáculos y diversiones.
- XLVII.- Supervisar las recaudaciones de fondos de la -
tesorería.

Art. 43.- Son facultades y obligaciones de los re
gidores:

- I.- Asistir con puntualidad a las sesiones ordina
rias y extraordinarias del Ayuntamiento.
- II.- Concurrir a los actos oficiales para los cua-
les se les cite.
- III.- Dictaminar e informar sobre los asuntos que -
les encomiende el Ayuntamiento.
- IV.- Iniciar ante el Ayuntamiento todo lo que cre-
an conveniente al buen servicio público.

Art. 44.- Son deberes y atribuciones de los Síndi-
cos:

- I.- Representar al Ayuntamiento ante las autorida-
des judiciales correspondientes ejerciendo, -
previa autorización, todas las acciones y excep-
ciones que le competen, siguiendo por todos -
sus trámites los juicios que les promueven, pa-
ra lo cual tendrán las facultades que les con-
cedan los mandatarios judiciales. Se requiere
autorización especial en los siguientes casos:
- 1.- Para desistirse.
 - 2.- Para transigir.
 - 3.- Para comprometer en arbitrios.
 - 4.- Para absolver y articular posiciones.

- 5.- Para hacer cesión de bienes.
 - 6.- Para recusar.
 - 7.- Para recibir pagos.
 - 8.- Para los demás actos que expresamente determine la ley.
-
- II.- Exigir ante la autoridad que corresponda las responsabilidades en encargo por delitos y faltas oficiales.

 - V.- Cuidar que se observen escrupulosamente las disposiciones de esta ley reclamando cualquier infracción que se cometa.

 - VIII.- Pedir, antes de las votaciones, que le entreguen los expedientes para manifestar por escrito su opinión, si así lo estimare conveniente, a lo cual accederá el Ayuntamiento.

 - XII.- Convenir conciliatoriamente con el propietario expropiado el monto de la indemnización.

 - XIV.- Contestar el informe anual del presidente municipal.

 - XV.- Todas las demás que las leyes o reglamentos les prescriban.

Art. 45.- En cada Ayuntamiento habrá un secretario con la remuneración que le fije el presupuesto respectivo, así como el número de empleados que este determine.

Art. 49.- La Hacienda municipal tiene por objeto atender los gastos ordinarios y extraordinarios del Municipio.

Art. 52.- La hacienda municipal se formará con los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos - que determine la ley de ingresos del municipio y - con las participaciones que le corresponden.

Art. 53.- Los fondos a los que se refiere el artículo anterior se distribuirán de la forma siguiente:

- I.- Educación Pública.
- II.- Policía y guarda de cárcel.
- III.- Alimentación de presos y sostenimiento de hospitales.
- IV.- Conservación de edificios y obras municipales.
- V.- Servicios públicos.
- VI.- Obras de utilidad general para el Municipio; como caminos, redes telefónicas y puentes.
- VII.- Gastos para el fomento de la Agricultura, Comercio e Industria.
- VIII.- Sueldos de los funcionarios y empleados del Ayuntamiento conforme los disponga los presupuestos respectivos.

Art. 54.- La Hacienda municipal ejercerá la facultad económica coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales y las multas.

Art. 55.- En cada Municipio habrá una oficina denominada Tesorería Municipal. Esta oficina estará a cargo de un tesorero municipal.

Art. 61.- Las comisiones permanentes serán las siguientes:

- I.- De Hacienda.
- II.- De Gobernación y Policía.
- III.- De Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería.
- IV.- De Obras y Servicios Públicos.
- V.- De Salubridad y Asistencia Pública.
- VI.- De Educación Pública y Actividades Culturales, Deportivas y Sociales.

Art. 66.- Para el gobierno de los pueblos habrá Juntas Auxiliares integradas por un presidente y cuatro miembros propietarios y sus respectivos suplentes.

Art. 67.- Las Juntas Auxiliares serán designadas en plebiscito efectuado bajo la presidencia del Presidente Municipal o su representante y el agente subalterno del Ministerio Público. El gobernador podrá enviar o nombrar un representante que presencie la elección.

Art. 70.- Las Juntas Auxiliares tienen por objeto ayudar al ayuntamiento en el desempeño de sus funciones. A este fin ejercerán, dentro de los límites de su circunscripción y bajo la vigilancia y dirección de aquellos, las atribuciones siguientes:

- I.- Solicitar al respectivo ayuntamiento recursos que deberán aplicarse a la satisfacción de los gastos públicos del pueblo.

III.- Procurar la debida prestación de los servicios públicos y, en general, la buena marcha de la administración pública e informar al Ayuntamiento sobre sus deficiencias.

IV.- Procurar la seguridad y el orden público.

Art. 82.- Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público municipal toda actividad sujeta, en cuanto a su organización, funcionamiento y relaciones con el público usuario, a un régimen de Derecho Público y destinada a dar satisfacción a una concreta y permanente necesidad colectiva que debe ser atendida conforme a la ley por la administración municipal.

Art. 87.- Los miembros de los Ayuntamientos, los de las Juntas Auxiliares y demás servicios públicos municipales serán responsables, personal o colectivamente, conforme a las leyes civiles y penales vigentes, de los delitos y faltas oficiales en que incurran en el ejercicio de sus cargos o con motivo de ellos.

Art. 91.- Pueden excusarse de ser regidores los mayores de sesenta años.

Art. 94.- El que rehusare sin causa justificada de desempeñar el cargo de miembro del Ayuntamiento o Junta Auxiliar, incurrirá en una multa de cien mil pesos, quedando inhabilitado por tres años para toda clase de empleo y cargos públicos.

B.- LEY ORGANICA Y REGLAMENTOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE
OAXACA

El decreto de 25 de Enero de 1825 del Estado de Oaxaca establecía las condiciones necesarias para el establecimiento de Ayuntamientos en los pueblos. El artículo de éste decreto decía: "Los pueblos que en su comarca tengan tres mil almas y no pasen de cinco mil tendrían un Ayuntamiento, que se compondría de dos alcaldes, cinco regidores y un síndico procurador", aunque en el artículo 5º de dicho decreto se admitía la posibilidad de que aquellos pueblos que tuvieran menos de tres mil habitantes, pero si su industria o necesidades lo ameritaban, podían solicitar el establecimiento de un Ayuntamiento al gobernador del Estado.

En cuanto a la forma de elección de los ayuntamientos, el capítulo III del mismo decreto señalaba:

Art. 1º.- Todos los años, el domingo primero de -
Diciembre, previa convocatoria que hará con anterioridad de ocho días la primera autoridad local y bajo su procedencia, se reunirán en la casa consistorial los vecinos de cada pueblo que estén en el ejercicio de sus derechos de ciudadanos para elegir a pluralidad de votos los electores.

Art. 2.- El número de electores será triple al de los regidores que correspondan a cada pueblo.

Art. 3.- El segundo domingo de diciembre nombrarán los electores, a la pluralidad de votos, el alcalde o alcaldes; los regidores y el síndico, donde lo hu-
biere, para que entren a ejercer su cargo el 1º de

Enero del año siguiente.

El decreto del 13 de Marzo de 1825 establecía el gobierno económico de los pueblos del Estado y cumplimentaba el artículo 172 de la Constitución Política para el Estado de Oaxaca. Este decreto también señalaba la obligación de los Ayuntamientos de crear escuelas de educación elemental para niños donde se les debía enseñar a leer, escribir y contar; además, se impartiría en estas escuelas el catecismo de la doctrina cristiana y el catecismo político; es decir, se los instruiría en religión y civismo; se proveía, además, que a los maestros se les asignara una compensación suficiente, la cual debería estar bajo supervisión del gobernador.

Otras funciones de los Ayuntamientos, en cuanto a servicios públicos eran: cuidar la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas y cárceles; controlar la calidad de toda clase de alimentos; procurar la conservación de las fuentes públicas y la abundancia de agua; en caso de alguna enfermedad epidémica los Ayuntamientos debían ayudar al pueblo con asistencia médica y provisión de medicamentos; cuidar de los hospitales y demás establecimientos de beneficencia que se mantenían de los fondos del común.

Se exhortaba a los Ayuntamientos, en fin, a dictar medidas de buen gobierno, evitando los vicios, la holgazanería, los juegos prohibidos, etc.

La Ley Orgánica de Ayuntamientos del Estado de Oaxaca, que fue promulgada el 5 de Diciembre de 1925, surgió con el espíritu de la Constitución de 1917. Entre los artículos que la constituyen, destacan los siguientes.

Art. 1º.- El Estado de Oaxaca queda dividido para su régimen interior en Municipios Libres que se agrupan en Distritos rentísticos y judiciales para la mejor administración de justicia y la más fácil percepción de los impuestos.

Art. 2.- Los Municipios libres constituyen entidades jurídicas y por lo mismo son susceptibles de derechos y obligaciones.

Art. 3.- Los Poderes del Estado son los únicos superiores jerárquicos de los Ayuntamientos y ejercen sobre ellos facultades de organización y regulación de su funcionamiento, sin que coarten ni restrinjan las libertades que les otorga la Constitución General de la República y la Particular del Estado.

Art. 42.- La tesorería municipal estará sujeta en todo caso a la práctica de las visitas ordinarias o extraordinarias que dispongan las ordenanzas municipales respectivas o la Contaduría Mayor de Glosa, dependientes del Congreso del Estado, por medio de sus inspectores correspondientes.

C.- LEY ORGANICA Y REGLAMENTOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE
VERACRUZ

El decreto de 12 de Julio de 1824 señalaba:

- 1.- Todos los Ayuntamientos cumplirán con lo prevenido en la constitución española en la parte que habla de sus atribuciones, arreglándose a la instrucción del 23 de Junio de 1813.
- 3.- Formarán las ordenanzas municipales que manda la constitución en la octava de sus atribuciones; pero si por falta de conocimientos en el asunto, algún Ayuntamiento no puede formarlas, ocurrirá el de la cabecera del Partido.
- 4.- El Ayuntamiento cabecera del partido formará las ordenanzas que señala el artículo anterior para los Ayuntamientos de los pueblos que las pidan; y si fuere tal necesidad que se presente de que sea en el idioma respectivo al pueblo a que se le diera, los verificarán en el término de tres meses.
- 5.- Todos los Ayuntamientos mandarán en dicho término al congreso sus ordenanzas para su aprobación.
- 6.- En el término de un mes del recibo de este decreto, darán al Congreso noticias de sus escuelas, cárceles y demás casas de beneficencia, a sus fundaciones y rentas.
- 8.- Para hacer efectiva la responsabilidad de los alcaldes y Ayuntamientos el Congreso se encarga

gará de dictar una ley que arregle el modo de -
abrir los juicios de residencia.

En otros decretos se asentaban ciertas funciones de los alcaldes, como la de conocer de las demandas civiles cuya cuantía era menor de cien pesos y, en lo criminal, sobre injurias y faltas leves. El alcalde primero, cabecera del partido, apenas tomaba posesión de su cargo, abría un juicio de residencia de los alcaldes que habían estado en funciones el año anterior en todo el partido, para recibir las quejas que pudieran existir en contra de algunos de ellos.

Los Municipios tenían una participación significativa en la elección de diputados al Congreso del Estado. De las tres juntas que se celebraban para el efecto, las primarias correspondían a los Ayuntamientos. Aquí se establecían los requisitos que debía llenar todo ciudadano para tener derecho a votar; entre otros: ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos y tener una propiedad raíz con valor de cien pesos o, en su defecto, ejercer un empleo, profesión o industria útil.

Un decreto sobre creación de Ayuntamientos establecía que habría un Ayuntamiento en cada cantón cuyo número de habitantes fuera mayor de dos mil almas y en aquellos pueblos del Estado en los que, previo informe del Jefe de Departamento y de cantón, fuera necesario. Establecía, además, que ningún Ayuntamiento tendría menos de un alcalde, cuatro regidores y dos síndicos. Alcaldes, regidores y síndicos se nombraban cada año. Nadie podía excusarse de aceptar dichos cargos.

La ley sobre organización, policía y gobierno interior del Estado, dividía el territorio en departamentos y cantones, a cuyo frente estaba un jefe. El Jefe de Departamento se encargaba de vigilar la tranquilidad pública, la seguridad de las personas y los bienes y el buen orden; cuidaba que los Ayuntamientos cumplieran con las obligaciones que les imponían las leyes, velaban porque se erigieran las escuelas; en el ramo de hacienda, velaban por la buena inversión de los fondos municipales, examinaban las cuentas de ingresos y egresos, proponían al gobierno los arbitrios que creían convenientes para obras nuevas y reparación de las antiguas, imponían multas a los individuos de los Ayuntamientos o jefes de cantón que les desobedecían o dejaban de cumplir con sus deberes; presidían las juntas electorales secundarias, y solo tenían voto en caso de empate.

A los Ayuntamientos estaba encomendado el cuidado de las escuelas, cárceles, hospitales y demás establecimientos de beneficencia y corrección; la inversión y administración de los fondos de propios y arbitrios; los caudales los depositaban en una persona segura, a juicio del Ayuntamiento; debían cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas; sobre la buena calidad de los alimentos; caminos, carreteras; etc.

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, expedida por el gobernador, don Adolfo Ruíz Cortines, el 16 de Diciembre de 1947, registra, entre otros, los siguientes artículos:

Art. 1º.- El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado.

Art. 7.- Los Municipios serán administrados y regidos por Ayuntamientos de elección popular directa. - Los cargos municipales son incompatibles con cualquier otro de la Federación o del Estado, excepto los docentes.

Art. 53.- El Ejecutivo del Estado podrá nombrar inspectores con el objeto de examinar la contabilidad, verificar las entradas y salidas de los fondos, vigilar los servicios públicos e informar sobre los labores del Ayuntamiento.

Art. 59.- Forman la Hacienda Municipal:

- I.- Todos los bienes, muebles e inmuebles, destinados al servicio público municipal.
- II.- Los bienes llamados propios y de cualquier otra clase cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.
- III.- Los bienes de aprovechamiento común.
- IV.- El fundo legal, exceptuándose los solares de propiedad particular.
- V.- Los capitales impuestos a censo o hipoteca y de más crédito a favor de los municipios, así como las donaciones y legados que se recibieren.
- VI.- Las rentas y productos de todos los bienes municipales.
- VII.- Las contribuciones que deban percibir los Ayuntamientos según las leyes federales y del Estado.
- VIII.- Los arbitrios creados y los que se crearen cada año en el presupuesto de ingresos.
- IX.- Los ingresos por servicios públicos y cualquier otro aprovechamiento.

Art. 67.- Se concede acción popular para denunciar ante el Procurador General de Justicia del Estado - la malversación de fondos municipales o de cualquier otro hecho que importe menoscabo de la hacienda municipal, y, en general, todos los delitos oficiales.

D.- LEY ORGANICA Y REGLAMENTOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MEXICO.

La primera constitución política para el Estado de México - promulgada el 14 de Febrero de 1827, establecía en el capítulo I de la 2a. parte:

Gobernación Política y Administración de los pueblos. Autoridades por quienes se ha de desempeñar.

Art. 159.- En todos los pueblos que por sí o por su comarca tuvieran cuatro mil o más habitantes, habrá Ayuntamiento.

Art. 160.- Los habrá también en las cabeceras de los Partidos aunque no cuente(n) (sic) con cuatro mil habitantes, y en los demás lugares en que el Congreso juzgare conveniente establecerlo por aproximadamente al número expresado al de sus habitantes o por otras causas.

Art. 161.- El Ayuntamiento se compondrá de alcalde o alcaldes, de síndico o síndicos, y de regidores nombrados por elección de vecinos de la municipalidad, mediante electores.

Art. 165.- Los alcaldes de los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad anualmente.

Art. 166.- Los regidores y síndicos donde hubiere dos, se renovaran por mitad, saliendo en cada año los más antiguos.

Art. 167.- Nadie podrá excusarse de estos cargos - sino en los casos de reelección inmediata, o de causa justa a juicio del prefecto respectivo.

Art. 170.- Las obligaciones de los Ayuntamientos - son:

Primera.- Cuidar de la policía, de salubridad y comodidad de su municipalidad respectiva.

Segunda.- Acordar las medidas de buen gobierno para asegurar las personas y bienes de sus habitantes.

Tercera.- Auxiliar y proteger las que se dirigían a la colocación y a generalizar la enseñanza de primeras letras y la instrucción pública.

Cuarta.- Renovar los obstáculos que se opongan a los procesos de la Industria, Agricultura y Comercio.

Quinta.- Conservar las obras públicas de utilidad común, de recreo y ornato.

Sexta.- Administrar cuidadosamente los fondos municipales, e invertirlos conforme sus facultades.

Séptima.- Dar cuenta anualmente al prefecto del Distrito de su monto y distribución.

Octava.- Auxiliar a los alcaldes en orden de la ejecución de las leyes, reglamentos de policía y acuerdos del mismo Ayuntamiento.

Art. 229.- Habrá a lo menos en cada municipalidad - una escuela de primeras letras, en que se enseñará - a leer y escribir; las cuatro reglas de escribir; el catecismo religioso y político.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, expedida el 20 de Marzo de 1957 y actualmente vigente, señala en su:

Art. 1º.- "El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de México".

Respecto a la hacienda municipal, la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de México señala:

Art. 76.- La Tesorería Municipal es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la ley de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento.

La oficina estará a cargo de un Tesorero Municipal, que será designado por el Ayuntamiento.

Art. 79.- El Tesorero Municipal tendrá como facultades y obligaciones, las siguientes:

- I.- Verificar por sí mismo o por medio de sus subalternos la recaudación de las contribuciones municipales, de acuerdo con las disposiciones generales;
- II.- Cuidar de la puntualidad de los cobros, de la exactitud de las liquidaciones, de la prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia y del buen orden y debida comprobación de las cuentas de ingresos y egresos;

- III.- Tener al día los libros de Caja, Diario, Cuentas corrientes y los auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos;
- IV.- Llevar por sí mismo la Caja de la Tesorería, - cuyos valores estarán siempre bajo su inmediato cuidado y exclusiva responsabilidad;
- V.- Activar el cobro de las contribuciones con la debida eficacia, cuidando que los rezagos no aumenten.

Art. 81.- La inspección de la Hacienda Pública Municipal se contraerá a:

- III.- Conocer el monto de los rezagos y los motivos por los cuales no se hicieron oportunamente - los cobros; exigiendo que se hagan desde luego por los medios de apremio que marca la Ley.

E.- LEY ORGANICA Y REGLAMENTOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MICHOACAN.

Uno de los primeros decretos que, en algún aspecto, se refirió a los Municipios fue el de 8 de Abril de 1824, que establecía: "Los ayuntamientos y demás corporaciones civiles y militares continuarán en funciones conforme a las leyes".

Otro decreto, promulgado el 22 de Enero de 1825, señalaba:

Art. 1.- Habrá Ayuntamientos, compuestos por alcaldes, regidores y síndicos, a cuyo cargo estará el - gobierno y el régimen interior de los pueblos.

Art. 2.- Se establecerán en los pueblos que por su o con su comarca consten lo menos de cuatro mil almas.

Art. 3.- Los pueblos que no tuvieren el número pre fijado por el artículo anterior, se unirán entre sí para completarlo y formar su Ayuntamiento.

Art. 4.- Los Ayuntamientos que se formasen por la reunión de los pueblos de que habla el artículo anterior, se situarán en el lugar que se calificare - más conveniente a juicio del prefecto.

Art. 6.- En los pueblos en que no haya, se nombrarán, por la junta electoral del Ayuntamiento a que pertenezcan, un teniente encargado de ejecutar las ordenes del sub-prefecto y otros que hagan sus ve ces en toda falta de aquél.

Art. 7.- En las cabeceras de partido, sea cual fue re su población, deberá haber Ayuntamiento.

Art. 8.- En las municipalidades que por sí o su co marca tuvieran hasta cinco mil almas, el Ayuntamiento se compondrá de dos alcaldes, cinco regidores y un procurador síndico.

Art. 9.- En las que pasen de cinco mil, el Ayuntamiento se compondrá de dos alcaldes, ocho regidores y dos procuradores.

Art. 10.- En la capital del Estado el Ayuntamiento se compondrá de cuatro alcaldes, dos regidores y dos procuradores.

El 1º de Febrero de 1960 se decretó una reforma a la Constitución Política del Estado de Michoacán. En esta constitución reformada, su título 5º destaca algunos aspectos de la vida municipal, en los siguientes términos.

Art. 111.- El Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica Municipal.

Art. 112.- Cada Municipio será representado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa que debe residir en la cabecera que señale la ley, y no dependerá de otra autoridad en los asuntos de su competencia.

Art. 113.- El Ayuntamiento tendrá personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Art. 114.- Los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente y de tantos regidores como determine la ley, pero estos no podrán ser menos de cinco. Habrá también un síndico que será electo por el Ayuntamiento de entre los individuos que lo forman.

Art. 115.- El Presidente del Ayuntamiento y los regidores serán electos directamente por el pueblo...

Art. 117.- Los miembros del Ayuntamiento, incluyendo al Presidente, serán electos simultáneamente y en su totalidad cada tres años, y no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Art. 120.- Los Ayuntamientos no pueden impedir la entrada o salida de mercancías o productos de cualquier clase por el territorio de su municipio.

Art. 121.- Los Ayuntamientos necesitan autorización del Congreso del Estado para comprar, vender y gravar bienes inmuebles, y para contratar empréstitos.

Art. 122.- Todo Ayuntamiento tendrá un Secretario y un Tesorero, que serán nombrados por sus miembros a mayoría absoluta de votos. Ningún Regidor podrá desempeñar estos empleos, y las personas designadas llenarán los mismos requisitos que los regidores, con excepción de la vecindad. El Tesorero deberá otorgar fianza para garantizar su manejo.

Art. 123.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

- I.- Representar jurídicamente al Municipio;
- II.- Administrar libremente su hacienda;
- III.- Someter sus presupuestos de Ingresos y Egresos a la aprobación del Congreso.
- IV.- Expedir, previa aprobación del Congreso, los reglamentos para la buena administración y funcionamiento de los servicios municipales;
- V.- Vigilar las escuelas públicas y las particulares.
- VI.- Enviar al Ejecutivo en el mes de diciembre de cada año, memoria general sobre las labores que haya desarrollado;
- VII.- Conocer anualmente en pleno el estado que guarda la administración municipal, por informe que rendirá el presidente.

- VIII.- Procurar que los pueblos de su jurisdicción tengan las tierras y aguas necesarias para su subsistencia, cuidando de la conservación de sus arbolados, ejidos, tierras comunales y patrimonios de familia;
- IX.- Cuidar de la repoblación y conservación de los bosques, sancionando severamente a los destructores de arbolados;
- X.- Cumplir y dictar disposiciones para difundir y propagar la agricultura e industrias rurales;
- XI.- Promover y fomentar el fraccionamiento de latifundios, y procurar que se formen colonias urbanas;
- XV.- Las demás que señalen las leyes.

Art. 124.- La administración pública en las poblaciones fuera de la cabecera municipal estará a cargo de jefes de tenencia y encargados del orden que nombrará el Ayuntamiento, el que designará también suplentes. Las facultades y obligaciones de esas personas se determinarán por la ley.

Art. 126.- Los Ayuntamientos distribuirán entre los regidores la atención de los servicios municipales, en comisiones unitarias permanentes, las que emitirán dictámenes en todo caso para que el pleno de aquéllos dicte los acuerdos convenientes y oportunos. La ejecución de tales acuerdos estará a cargo de los presidentes municipales. Los regidores no tendrán mando directo sobre los empleados municipales.

Art. 127.- Contra los actos de los presidentes municipales procede el recurso de queja ante los Ayuntamientos respectivos.

En base a la constitución anteriormente citada, el 8 de Septiembre de 1962 se promulgó la Ley Orgánica Municipal que actualmente rige para el Estado de Michoacán. Al igual que las Leyes Orgánicas de otros Estados, esta ley establece en algunos de sus artículos los fundamentos jurídicos que regulan la actuación de los funcionarios de los Ayuntamientos, en el desempeño de sus cargos. Entre dichos artículos destacan los siguientes:

Art. 80.- Contra los actos de los Presidentes Municipales, procede el recurso de revisión ante los Ayuntamientos respectivos.

Art. 103.- Todas las autoridades y empleados de que habla esta Ley, son responsables de los actos que realicen en contravención a sus preceptos; los miembros del Ayuntamiento y los Tesoreros Municipales serán responsables, solidaria e ilimitadamente, de las irregularidades en el manejo de los fondos municipales.

Art. 104.- Se concede acción popular para denunciar las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior.

Se da, pues, con el último artículo citado, prerrogativa a los vecinos de los Municipios para que vigilen y, en caso de anomalías, denuncien un funcionamiento irregular de los Ayuntamientos.

Como se habrá observado, en las primeras disposiciones sobre los Ayuntamientos podemos encontrar indicios sobre diversos aspectos de la vida nacional. No dudamos que quienes las concibieron lo hicieron con el único fin de hacer de México una patria con grandeza; tampoco dudamos que ellos fueron verdaderos ejemplos de cumplimiento y sujeción a las leyes; pero, desgraciadamente, los azarosos momentos por los que ha

pasado nuestra nación en su desarrollo histórico han propiciado el advenimiento de políticas que han deformado, en provecho de presonales intereses, su sentido original.

Así, nos encontramos en las Leyes Orgánicas disposiciones que parecen muy alejadas de la realidad y otras que no son acatadas. Para la ilustración de esta afirmación podemos tomar la fracción VII del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, que indica que una parte de los fondos de la Hacienda municipal se utilizará en el "fomento de la agricultura, comercio e industria", pero aquí cabe preguntarse: ¿Es posible que se pueda fomentar la industria con los pocos recursos que recibe el Municipio?. No, obviamente. Lo que se precisa es una planeación conjunta del Gobierno Federal y los Municipios para impulsar una industria, en base a las capacidades de estos, tanto en recursos naturales como en comunicaciones, transportes, cercanías de mercado, personal capacitado, etc., pero de esto se hablará más adelante. En este capítulo quiere dejarse, además, constancia de que la legislación sobre los Municipios debe estar más acorde con la realidad y que deben incorporarse fundamentos jurídicos que contemplen el desarrollo económico Municipal; por ejemplo, señalando la necesidad y la obligación de dictar un código municipal que establezca las directrices que se han de seguir en la planeación del desarrollo económico de los diferentes Municipios.

C A P I T U L O I V

EL MUNICIPIO COMO UNIDAD DE PROGRESO.

El Municipio es la institución política y social más directamente relacionada con la familia, el hogar y el individuo... del adelanto y de la calidad de los Ayuntamientos, de su responsabilidad popular y de su capacidad de iniciativa, dependen en buena medida el bienestar y la seguridad ciudadana.

El gobierno deberá reconocer que la prosperidad de México debe ser una resultante de la prosperidad de todas y cada una de las unidades de su organización política, es decir, de sus municipios; que la prosperidad y el florecimiento del Municipio Libre no se logrará mientras no se cree la eficiencia económica municipal, es decir, que el resultado de la tributación en los municipios sea bastante a cubrir sus gastos públicos y para establecer los servicios municipales que la vida moderna exige.

A través del tiempo se ha venido produciendo una centralización en el orden económico, causando un verdadero empobrecimiento de la hacienda municipal y una concentración de los fondos públicos.

En esta situación prevaeciente será muy escaso el número de municipios que puedan, por sus propios recursos, realizar las obras de saneamiento que le son urgentes: de aprovisionamiento de aguas, de pavimentación, y, en fin, todas aquellas obras de beneficio para la colectividad, que directamente le competen y que seguramente estarían en condiciones de hacerlo si el régimen rentístico no les absorbiera la mayor parte de sus elementos, al grado de dejarles únicamente los que son absolu

tamente indispensables para mantener sus servicios más elementales.

En esta virtud, el gobierno a nivel federal y estatal, tendrá que luchar porque en forma segura y rápida, se vaya reformando la organización hacendaria actual, propendiendo a fortalecer la hacienda municipal, hasta lograr establecer las verdaderas bases de la vida económica del Municipio libre, y, por ende, de su progreso material y cultural.

Es conveniente mencionar, aunque someramente, ese ámbito espacial políticamente bien organizado que se llama Estado, ya que en él nace, progresa y florece el Derecho.

Para los griegos el estado fue la Polis (la ciudad) por lo que la ciencia del estado hubo de constituirse sobre el estado - Ciudad, y sobre la Ciudad-Estado; para los romanos lo fue la "civitas". Estos dos pueblos de la antigüedad nos dieron dos términos fundamentales de la ciencia política "el político" y "el ciudadano", que tienen el mismo origen pero distinta significación. El término "político" lo usamos cuando nos referimos al poder y su práctica; en cambio, "ciudadano" lo usamos cuando nos referimos al gobernado conciente de sus derechos y sus obligaciones.

Tanto uno como otro, los encontramos íntimamente ligados de tal manera que el uno supone al otro en la organización jurídica llamada Estado.

El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas. (13)

(13) Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derecho Administrativo.- op. cit., pág. 36

Independientemente de las concepciones teóricas, consideramos que el Estado es una realidad social, y en ella corresponde - una realidad jurídica, con características específicas, que son:

- 1.- Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados.
- 2.- Su realidad está constituida por los siguientes elementos: (14)
 - a).- Una agrupación social humana, que viene a ser la población;
 - b).- Un territorio, que es la realidad físico-geográfica;
 - c).- Un orden jurídico;
 - d).- Soberanía que implica independencia y autodeterminación; y
 - e).- Un gobierno; órgano administrativo que dirige, unifica y representa al Estado.

Además de lo anterior, los autores coinciden en que el Estado tiene fines y, aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, sí son constantes y, en última instancia, pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad, la justicia social, etc. (15)

Su orden jurídico está constituido por los poderes de la unión:

Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estimamos que en un régimen federal como el nuestro hay una sola soberanía y diferentes potestades o competencias derivadas de la constitución: - La competencia federal, la competencia local, y la competencia municipal. (16)

(14) Op. cit., pág. 36

(15) Op. cit., pág. 36

(16) Op. cit. pág. 54

A) La Competencia Federal.

El gobierno de la federación se ejerce a través de los poderes federales previstos en la constitución de la República y que son:

El Poder Legislativo.

Está integrado por un congreso federal que se divide en dos cámaras, la de diputados, que representa a la población ciudadana y la de senadores, que representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal.

El Poder Ejecutivo.

Reside en el Presidente de la República y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado, por la Procuraduría General de la República y por el Gobernador del Distrito Federal, así como por los Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y fideicomisos públicos,

El Poder Judicial Federal.

Está integrado por los siguientes órganos:

- 1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funciona:
 - a) Como tribunal en pleno integrado por 21 ministros.

- b) Con cuatro salas numerarias cada una y que actúan en materia civil, penal, administrativa y laboral.
- c) Una sala supernumeraria integrada por cinco ministros.

2.- Los tribunales colegiados de circuito en materia de amparo:

Existen doce circuitos de amparo y veinte tribunales de circuito distribuidos por acuerdo con las plazas en donde existen mayor número de expedientes por tramitar.

3.- Los tribunales unitarios de circuito en materia de apelación.

4.- Los juzgados de distrito de los cuales existen sesenta y seis en toda la República y diez tienen jurisdicción en el Distrito Federal.

5.- El jurado popular federal. (17)

B) La Competencia Local, o de las Entidades Federativas:

En las entidades federativas encontramos también sistemáticamente los tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

El legislativo lo constituye el congreso local, integrado -

(17) Op. cit., pág. 55.

por diputados locales de elección popular directa. En México no existen senadores locales como en ciertas entidades federativas de los Estados Unidos de América, por ejemplo, el Estado de Texas, cuyo congreso local está formado por diputados y senadores. (18)

El ejecutivo se deposita en el gobernador de elección popular directa, quien cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian.

El judicial, integrado por un tribunal superior de justicia, que puede tener salas colegiadas o unitarias y juzgados de primera instancia, menores civiles y penales y juzgados de paz.

C) La Competencia Municipal.

El gobierno municipal está a cargo del Ayuntamiento, cuerpo colegiado que reliza fundamentalmente funciones administrativas. En algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes y en otros cuenta con juzgados municipales.... no se puede apreciar en detalle esta competencia, porque la legislación local municipal es muy dispersa.

La organización federal no siempre tiene formas igualitarias en todos los estados.....

Hay Estados, como el nuestro, que están organizados, desde el punto de vista constitucional, en una federación constituida por varias entidades federativas y el Distrito Federal; pero, a la vez que existe la federación, los elementos de la misma son autónomos para organizar su régimen interno. Dentro de las entidades federativas, la forma de organización política

administrativa base de la división territorial es el Municipio, según lo establece el artículo 115 de la constitución. Tenemos así que en nuestra nación hay tres esferas de competencia: la federal como tal, la estatal y la municipal. (19)

En tal virtud, explicaré la reforma del artículo 109 de la constitución de 1857 actualmente artículo 115 Constitucional, cuyo proyecto fue presentado por Don Venustiano Carranza en el año de 1914 y en el cual se establecía, entre otras cosas, que "los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales".

Asimismo, expondré los diferentes puntos de vista en pro y en contra a los que tuvo que someterse dicho proyecto de la reforma del artículo 109 Constitucional.

La lucha contra la dictadura había de ser sólo el principio de la revolución que llevaba por meta alcanzar postulados de justicia social, imposibles de realizarse sino a través de una organización política.

La extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental:

La del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el Municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. En pocas palabras, la revolución comenzó postulando la abolición de la jefatura política y la libertad municipal, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

(19) Cp. cit., pág. 56

De aquí que afirme un historiador: "las odiosas jefaturas políticas fueron instrumento del atentado constitucional, ellas desplazaron en la dictadura a los Municipios libres, aquellas eran portavoces de Porfirio Díaz; estos, de la soberanía popular y la democracia, causa primordial de la revolución de 1910 fue la protesta de los Ayuntamientos contra las jefaturas políticas citadas.

Y allí donde había logrado mayor arraigo el Municipio, la insurrección adquirió caracteres más visibles. Esto explica que el estallido popular haya venido del norte en aquel año. En esa región del país prevalecía un mayor respeto hacia esa noble institución. (20).

A Alberto Morales Jiménez debemos en este punto una valiosa observación sobre las relaciones que existieron entre el régimen económico del latifundio y el régimen político de las prefecturas. Dice: "el latifundio era incompatible con las instituciones municipales. El hacendado, por convenir así a sus intereses, gobernaba con la orden de arriba, no con el mandato legítimo del pueblo". Y agrega, el Ayuntamiento era un cerro a la izquierda; la jefatura política, su siervo del gobernador, un lacayo de Porfirio Díaz; el jefe político era aliado del hacendado y éste del gobernador. (21)

La anterior observación se relaciona con la que hace Don Emilio Rabasa: "por debajo del gobierno están los jefes políticos que como simples agentes suyos, no hacen cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tengan medios inmediatos de acción y centralización. Para una jurisdicción más estrecha, los ayuntamientos ejercen, en los municipios en que el distrito se fracciona, la administración de las ciudades, villas o aldeas comprendiendo en la demarcación

(20) Alberto Morales Jiménez.- Historia de la República Mexicana.- cit.- por Moisés Ochoa Campos. pág. 345.

(21) Alberto Morales Jiménez.- Historia de la República Mexicana.- cit.- por Moisés Ochoa Campos. pág. 345

de su incumbencia parte del territorio del distrito en que se encuentren poblados rurales, generalmente de carácter - de propiedad privada. En estas condiciones y dada la distancia más corta que debe haber entre las poblaciones y el territorio jurisdiccional de los Ayuntamientos, es muchas veces de tal extensión, que la corporación municipal sólo nominalmente tiene autoridad ni ejercicio alguno en cuanto se halla fuera del lugar en que reside". (22)

Percatado el movimiento revolucionario de la necesidad de abolir la arbitrariedad y el caso dentro del Municipio; - trató de reorganizarlo, aunque no lo consiguió, dándole el lugar que verdaderamente le correspondía en la vida tanto política como social del país, y en esta forma se encuentra consignado en el Plan de San Luis y en el de Guadalupe.

El propio Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, en el proyecto de constitución que presentó al Congreso Constituyente, en su informe al mismo, se expresaba del Municipio diciendo: "el Municipio independiente es, sin disputa, una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores".(23)

Por tal concepto, el artículo 115 del proyecto de constitución propuesto por Don Venustiano Carranza, rezaba en los siguientes términos: "los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, -

(22) Alberto Morales Jiménez.- Historia de la República Mexicana.- cit.- por Moisés Ochoa Campos. pág. 345.

(23) Diario de los Debates.- México, 1917, pág. 133.

administrado cada uno por Ayuntamiento de elección popular - directa y sin que haya autoridades intermedias entre este y el gobierno del estado. El Ejecutivo Federal o los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública - donde residieren habitual o transitoriamente". (24)

A la segunda comisión le pareció que el precepto era poco - enérgico y que no garantizaba la obtención de los buenos pro - pósitos que animaban al señor Carranza con respecto al muni- - cipio. "las diversas iniciativas que ha tenido a la vista - la comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado - a esta a proponer las tres reglas que intercala en el artícu - lo 115 y que se refiere a la independencia de los ayuntamien - tos, a la formación de su hacienda, que también debe ser in - dependiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que pueda contratar, adquirir, defender, etc.

Teniendo en cuenta que los Municipios salen a la vida des - pués de un largo período de olvido en nuestras instituciones y que la debilidad de los primeros años los hace víctimas - de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha esti - mado que deben ser protegidos por medio de disposiciones - constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine que non de vida, y su independencia, condición de su eficacia.

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Cor - te de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el Municipio y los poderes del estado, estiman - do que los demás conflictos pueden ser resueltos por los trí - bunales locales, según lo disponga cada constitución, sin - perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la conta - bilidad, así como para asegurar al estado la parte de los -

impuestos que les corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el ejecutivo local". (25)

Fundada en estas bases, la comisión propuso al Congreso la aprobación de un texto concebido en los siguientes términos:

- I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado, en la proporción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos locales 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 del estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley.
- III.- Los Municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. (26)

Por lo que respecta a la fracción I de dicho artículo, no hubo la menor discusión, mas sí la hubo en la fracción II y en la cual tomaron parte los diputados Rodríguez González, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Adalberto González, Alvarez y Chapa.

(25) Diario de los Debates.- Tomo II, pág. 504

(26) Diario de los Debates.- Tomo II, pág. 505

Algunas de estas discusiones fueron intrascendentes y fuera de temas; así, por ejemplo, el diputado Rodríguez González, quien, después de hacer una exaltación a la manera de cualquier maestro de escuela, proponía que se suprimiera la palabra "libremente" de la fracción II, pues consideraba que los Ayuntamientos no estaban en condiciones de poder seleccionar a sus maestros o no se tomaba el empeño que debía tomarse, además que haciendo mal uso de esa libertad les señalarían sueldos muy bajos. También proponía que se agregara su inciso IV que dijera: "en lo relativo a la enseñanza se sujetaran a las leyes del Estado". (27)

En contra también de esta fracción II estuvieron los diputados Cepeda Medrano y Martínez de Escobar quien llevó la dirección del ataque, que, resumiéndolo, fue en contra de la intervención de los inspectores nombrados por los ejecutivos locales en la vigilancia de la contabilidad municipal y contra la intervención de la Suprema Corte en los conflictos hacendarios que se presentasen entre el Municipio y el Estado, y al efecto decía: "el hecho de recaudar los impuestos, no solo municipales, sino también del Estado, faculta al Estado, para nombrar inspectores, para nombrar vigilancia de la actuación del Municipio y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio". En relación con la atribución dada a la Suprema Corte en los conflictos hacendarios, decía: ¿por qué centralizar? ¿por qué una cuestión meramente del Estado va a ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia, que es de carácter federal? ¿porque no ha de conocer, pregunto, de estos conflictos la legislatura del Estado y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado?. (28)

(27) Diario de los Debates.- Tomo II, pág. 632

(28) Diario de los Debates.- Tomo II, pág. 637

Pero además de los ataques recibidos por esta fracción II del artículo 115, hubo quienes salieron en su inmediata - defensa y así se escuchó en la cámara la voz del diputado Jara quien en apoyo del inciso en discusión y expresando el sentir del mismo y en pro de esa redacción dijo: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual, como colectivamente... Los municipios, las autoridades municipales, deben ser siempre las que estén al pendiente de los distintos problemas que se presentan en su jurisdicción; puesto que están mayormente capacitados para resolver de la forma más eficaz de tratar esos problemas y están, por consiguiente en mejores condiciones de distribuir sus dineros.

Las contribuciones que paguen los propios hijos del municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de mayor importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesiten en fin aquel municipio...No demos libertad política y la res - trinjamos en lo económico, porque entonces la primera no podrá ser ejecutiva, quedará simplemente consignada en - nuestra carta magna como bello capítulo y no se llevará a la práctica porque los municipios no podrán disponer de - un sólo centavo para su desarrollo, sin tener el conoci - miento pleno del gobierno del estado".

Agregaba además el diputado Jara y con esta ponía el dedo sobre la llaga: "hasta ahora los municipios han sido tri - butarios de los estados las contribuciones han sido im - puestas por los estados, la sanción de los presupuestos - han sido hechas por los gobiernos de los estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy re - ducida, casi insignificante; una libertad que no puede te - nerse como tal, porqué sólo se ha concretado al cuidado - de la población, al cuidado de la policía y podemos decir

que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus poderes. (29)

El diputado José Álvarez, defendiendo también la fracción II, se concretó a impugnar los cargos hechos contra la fracción por el diputado Rodríguez González, pero principalmente contra los cargos hechos por el diputado Martínez de Escobar y al respecto afirmaba "la utilidad de los inspectores consiste en esto que vigilan, como dice el proyecto, la contabilidad municipal y no pueden poner el remedio efectivo, porque no se les autoriza para que vayan a procesar a los municipios, no se les autoriza para que se metan en la contabilidad, sino nada más para que vigilen y vayan a dar cuenta a la legislatura.... que se aceptó esta fracción tal como está y no es cierto que se atropelle la soberanía municipal, al contrario se garantiza de una manera efectiva y al mismo tiempo nuestro pueblo verá el resultado práctico de los ayuntamientos". Y defendiendo la competencia de la Suprema Corte en los conflictos hacendados decía: "en caso de que la legislatura de estado haya señalado al municipio una cantidad que no sea suficiente para subsistir con sus gastos en ese caso ¿quién va a resolver, la misma legislatura? No, no es posible, pues se podría dar el caso de que tuviera interés en que no se le diera al ayuntamiento lo suficiente para subsistir y es por esto que la comisión, basándose en razones, ha determinado con toda justicia que sea una autoridad extraña la que conozca de ese asunto". (30)

El diputado Cayetano Andrade hizo una exposición interesante: "es indudable dijo... que todos nuestros esfuerzos en

(29) Felia F. Palavicini.- Historia de la Constitución, pág. 358.

(30) Diario de los Debates.- Tomo II. pág. 639.

pro de la libertad, que todas nuestras inspiraciones y todos nuestros sacrificios para constituir la autonomía del pueblo serían sueños vanos, fracasarían de una manera completa si no tuvieran la base esencial de todas las libertades, que es la base económica. Es por demás que soñemos en la soberanía de la República, de los estados y del municipio si no concedemos a estos últimos a los municipios, la base fundamental del régimen republicano que es la libertad económica del municipio.

Y agregó: "por que si bien es cierto que ha pasado de moda la teoría de la psicología biológica en que el estado se comparaba a un organismo, en que los municipios venían a ser celdillas y por lo mismo sujetas a movimientos generales, esta historia repita ya ha pasado de moda y me permite al menos tener una idea gráfica del funcionamiento del gobierno.

Los municipales no son entidades esencialmente independientes y autónomas que no tengan que ver nada con el estado y por lo mismo, deben estar sujetas a él". En cuanto a la designación de inspectores consideraba que era una medida innecesaria e inconveniente. La discusión pues giró en torno de dos puntos fundamentalmente:

- I.- Debían establecerse una o dos recaudaciones; la de la tesorería municipal y la recaudación de rentas del estado.
- II.- En los conflictos del municipio y del estado por cuestiones hacendarias debía resolver el Congreso local o la Suprema Corte de Justicia de la Nación". (31)

Y haciendo uso de la palabra el diputado Medina, miembro -
(31) Felix F. Palavicini. Ob. cit., pág. 368

de la comisión, para poner punto final a la sesión del 24 - de Enero de 1917 se dirigió al Congreso y en relación con - el asunto debatido, entre otras cosas dijo: "la comisión - ha vista con toda complacencia que los señores diputados - que se han inscrito en pro y aquellos que han hablado en - contra del dictamen están de acuerdo todos en que la verdadera y base de la libertad municipal en el manejo libre de los fondos con que debe contar el municipio". (32)

No habiéndose logrado ningún acuerdo acerca de la redacción de la fracción II, se formularon votos particulares. Los - diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, suscribían ellos, considerar que: "la libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio; no dar a éste consti - tucionalmente recursos propios dejarlo a merced de los pode - res locales absorbentes y no conseguir el fin de que a este respecto se propone la ley, si el municipio dependiera eco - nómicamente del estado". (33) así y tratando de darle al mu - nicipio recursos legales en caso de ser atacado y con el - ánimo de que su situación fuera lo más benancible posible, presentaron el siguientes proyecto:

Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y és - ta se formará de lo siguiente:

- 1.- Ingresos causados con motivo de servicios pú - blicos que tienden a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscrip - ción respectiva.
- 2.- Una suma que el estado integrará al Municipio y que no será menor al 10% del total de lo - que el estado recaude para sí por todos los ra - mos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

(32) Diario de los Debates.- Tomo II., pág. 645.

(33) Diario de los Debates.- Tomo II., pág. 768.

- 3.- Los ingresos que el estado asigne al municipio, para que cubra todos los gastos de aquellos servicios y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que concede al Municipio este artículo, sugiere algún conflicto entre algún municipio y el poder ejecutivo del estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura respectiva, quién oír al ayuntamiento en cuestión, pudiendo este enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz afirmativa y no voto.

Si el conflicto entre la legislatura y el Municipio concierne de el el Tribunal Superior del estado, en la forma que establece el párrafo anterior en todo caso los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad". (34)

El otro voto particular fue suscrito por Hilario Medina y Heriberto Jara, partiendo de la base de que "la libertad municipal fundada en la libre disposición de la hacienda del municipio, para dar vida a las nuevas instituciones y las diferencias suscitadas cuando la discusión del primer dictámen acreditan que tal libertad es deseada por todos los señores representantes y que sólomente variaba el concepto de la manera de hacer efectiva dicha libertad.

Habiendo sido rechazado el primer dictámen con las correcciones sugeridas por la discusión de tal manera que puede

decir que consagrándose la libertad hacendaria del Municipio, quitando la facultad a la corte para intervenir en las cuestiones municipales y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, es de probarse por esta honorable asamblea el precepto relativo en los siguientes términos:

- I.- "Los Municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará con las contribuciones necesarias para atender a sus diversos ramos y del tanto que asigne el estado al municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un estado y el municipio serán resueltas por el Tribunal Superior de cada estado en los términos que disponga la ley respectiva". (35)

Sin aceptarse tampoco ninguno de estos proyectos, constituido ya el congreso en sesión permanente y aprobadas las fracciones I y III, los debates se continuaban interminablemente en relación con la fracción II. (36)

Fue un grupo de diputados quienes encontraron la solución al problema y, por conducto del diputado Ugarte, propusieron: algunos diputados que han requerido de la mejor manera satisfacer el deseo de la comisión. Para no dejar el hueco de las fracciones I a III; en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, han pasado, aunque no sea reglamentario presentarlo ya, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes ya desechos, sino en los siguientes términos:

(35) Diario de los Debates.- Tomo II., pág. 769

(36) Diario de los Debates.- Tomo II., pág. 817

- II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades". (37)

Así, en esta forma y por llevar un hueco y por aburrimiento fue aprobada, con 88 votos por la afirmativa contra 62 de la negativa, la fracción II del artículo 115 constitucional. En esta forma, el artículo que fuera en la Constitución de 1857 el 109, pasaba a ser en la de 1917 el 115, con las reformas apuntadas, pero, por su propia trascendencia, no había de permanecer inmutable; el 20 de Agosto de 1928 sufrió su primera reforma y el 29 de Abril de 1933, la segunda que mas bien fue una adición; en 1947, la tercera, que tuvo por objeto permitir el acceso a la mujer a los cargos públicos de elección popular en los municipios. En tal virtud, el precepto actualmente vigente, está así concebido: "los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de circunstancias que los varones, con el derecho de votar y ser votados.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los

ayuntamientos, electos popularmente por elección popular - directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección directa o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

II.- Los Municipios administrarán libremente sus haciendas, las cuales se formarán con las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

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

En relación con el municipio hay en nuestra carta magna - otros artículos que se refieren al mismo, entre otros hemos de citar el artículo 3.- que confiere al municipio la función educativa, al igual que a la federación y a los estados: El artículo 5.- considera obligatorio el desempeño de los encargos de consejos.

Muy importante es la fracción VI del artículo 27 constitucional que como consecuencia de las leyes de desamortización, limita la capacidad del municipio para adquirir y -

poseer bienes raíces, tan solo en cuanto sean necesarios - para la prestación de los servicios públicos.

Artículo 31.- En su fracción IV, establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos del - municipio y el 36 dispone en su fracción I que es obliga - ción del ciudadano, inscribirse en el catastro de su muni - cipalidad y en su fracción V señala nuevamente la obliga - ción de desempeñar los cargos consejiles.

La implantación del régimen municipal en los territorios - federales está consagrada en el inciso 2.- de la fracción VI del artículo 73, suprimiéndose tal régimen en el Distri to Federal en virtud del inciso I de la misma fracción y - la fracción XXIX del dicho artículo 73 que establece la po sibilidad de que los municipios perciban participaciones - de los ingresos estatales, por último, el artículo 130 im - pone a las autoridades municipales, como auxiliares de la federación, la obligación de intervenir en materia del cul to religioso.

De suma trascendencia y fuera ya de la Constitución es la intervención impuesta al municipio por las leyes electora - les en cuanto a su participación en el trámite de la fun - ción electoral.

Así, pues, visto en este trabajo y después de analizar el - artículo 115 constitucional y los demás que lo complemen - tan, es obligado corregir que las palabras dichas en el - constituyente por el diputado Heriberto Jara, resultaron - ser una verdadera profecía, ya que, efectivamente, el muni cipio y su libertad quedaron consagrados en la carta magna como un bello capítulo que no se ha llevado a la práctica en efecto, parece ser que el constituyente estaba animado por la mejor buena intención de implantar una efectiva -

libertad municipal y que realmente traté de conseguirla, pero sus buenas intenciones no pasaron de serlo y es forzoso reconocer que, como afirma el maestro Tena Ramírez, "en cuanto a sus resultados el municipio ha sido, hasta ahora, un fracaso más de nuestra democracia". (38)

Tres eran los pilares que servirían de asiento al edificio nacional que se propuso construir la revolución y que iba a ser levantado aún a costa de la sangre derramada por el pueblo: la cuestión agraria consignada en nuestro artículo 27 constitucional; las condiciones legales del trabajador, por medio del artículo 123 y el medio político (artículo 115) - inmediato, en que se desenvuelve la vida del ciudadano. De todos ellos el primero adquirió su vida de aplicación con la expedición en la Ley de Reforma Agraria; el segundo fue coronado por la Ley Federal del Trabajo, y por lo que respecta al tercero, o sea sobre el artículo 115 constitucional, solo podemos decir que la revolución no ha completado su obra, pues es necesidad imperiosa continuar la lucha por el establecimiento de una ley reglamentaria de nuestro artículo 115 y al mismo tiempo establecer las reformas necesarias que corrijan los errores de nuestros constituyentes de 1917, ya que en materia municipal no era suficiente con abolir las prefecturas; había que completar la obra modernizando y haciendo efectivo y eficiente el sistema local a fin de que al disfruto de los derechos se aparejase un desarrollo genuino y orgánico de los servicios públicos en ciudades, villas y aldeas de toda la República.

El error del constituyente de 1917 fue el haber ignorado completamente la realidad municipal, pues desconoció su aspecto sociológico tergiverso su aspecto político y no comprendió su aspecto económico.

(38) Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional, Méx. - pág. 136.

Según quedó establecido en uno de nuestros primeros capítulos, el municipio es una comunidad natural sobre la cual se cimienta el estado; con una vigorosa y firme personalidad - distinta de cualquier otras; con funciones y fines propios, diferentes apremiantes, dentro de su jurisdicción, a los estados. Tal situación fue completamente desconocida por el constituyente que trató al municipio como una mera creación legal y por esta razón decidieron "investirlo" de personalidad jurídica, y si el municipio no era más que el producto de una ley con las facultades y características que se le asignen, las funciones que tendría que desarrollar serían solo las que se le encomiendan.

Así, encontramos al municipio como certeramente opina De la Garza " como un mero distrito de gobierno, como una simple circunscripción geográfica, como la base de la división territorial de la República, no como una entidad sociológica, cuyo reconocimiento se impone".

En su aspecto político le fueron encomendadas funciones que no le corresponden y, lo que es más, que el desempeño de dichas funciones le impiden el desarrollo de las que le son propias y que sí le corresponden. Entre otras, es el caso de la que tiene que desarrollar en materia electora, tanto federal como local, desempeñando tres funciones que son de suma importancia o sean, la formación del padrón de votantes, la instalación de las casillas electorales y el recuento de los votos emitidos.

Esta actividad es constante, pues apenas pasadas unas elecciones de carácter federal ya se están preparando las de carácter local, y como es de suponerse, la atención que ha de prestar a dichas funciones ocasiona, la generalidad de las veces, que distraiga su atención a otros problemas que serán

de suma importancia, que afectan primordialmente la vida municipal y además esto ha traído como consecuencia el convertir al Municipio en verdadera presa política, pues el centro de los Municipios significa la obtención del poder dando por resultado que todos los cargos municipales están en manos de personas que ven más allá de velar por el bien común municipal.

Por lo que respecta a su independencia económica y no obstante que la fracción II que fue la que más discutida estuvo durante los debates de los constituyentes y a pesar de que en todos parecía existir el deseo ferviente de una auténtica libertad económica, posiblemente por falta de visión o por desidia de la mayoría de ellos, al aprobar la fracción II tal y como ahora se encuentra, hicieron negatorios todos los esfuerzos y todos los intentos de conseguir esa tan ansiada libertad.

Por otra parte, la fracción VI del artículo 27 constitucional, como corolario de las leyes de desamortización, víctima al Municipio restringiéndole su capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, tan sólo los necesarios para la prestación de los servicios públicos. Así, las dos disposiciones antes mencionadas se confabulan para colocar al Municipio en una situación verdaderamente lastimosa, pues si alguna oportunidad tuvieran de subsistir y de contar con recursos propios, esta le es arrebatada, dejándolo expendado sólo a la limosna que graciosamente la legislatura local quiera otorgarle a cambio de los cuales el Municipio debe tributar y sostener el erario estatal pero, aún más, no solo está condenado el Municipio a llevar una vida miserable, sino también a llevarla con sujeción al poder central, pues en un momento firmaría su sentencia de muerte, ya que sería suficiente reducir sus ingresos de tal forma que no pudiera solventar sus necesidades, para que al

--

poco tiempo sucumbiera víctima de su deseo de libertad. Tal atraco quedaría verdaderamente impune, pues aunque diga el precepto constitucional que las legislaturas locales señalarán contribuciones, destinadas al municipio, que sean suficientes para atender sus necesidades, no pasa este mandato de ser un buen consejo, pues no existe ninguna coacción para que se cumpla; ninguna defensa si no se cumple, ni ninguna sanción si no se cumplió. Por tal motivo tiene el municipio que aceptar y que obedecer toda clase de intervenciones, pues ni aún desde el punto de vista política tiene algún recurso, estando totalmente desamparado ante la absorbente centralización. Aunque teóricamente el municipio es libre, ni siquiera teóricamente tiene defensa alguna.

Ahora bien, como ya lo mencione anteriormente, si la consecuencia de la libertad del municipio y el correcto desempeño de las funciones de este, es la base para un efectivo mejoramiento de la vida social y política del país y si todos aquellos que han tenido contacto con el problema a partir de la iniciación de la revolución, hasta la fecha y sin distinción de credo político, opinan y creen forzosa la reorganización municipal.

Como anteriormente expuse, resulta verdaderamente inexplicable que subsista una situación como la que actualmente priva: un estado de miseria, sujeción y desamparo en que se encuentra el Municipio, haciéndose necesario, en primer lugar, que se dé al Municipio el lugar que le corresponde, reconociendo sus características y particularidades y respetando sus facultades y atribuciones; consideradas estas desde el punto de vista sociológico. En segundo lugar una completa reorganización en el aspecto económico, pues resultarían vanas todas las demás consideraciones si el municipio careciese de una verdadera y auténtica independencia económica.

En cuanto al artículo 115 constitucional, como necesariamente resulta conocer el contenido de este precepto tantas veces citado, habremos de transcribirlo, para saber así, cuales son las cuestiones que vamos a estudiar.

El título quinto de la Constitución que se ocupa de "los estados de la federación," está integrada en primer lugar, por el artículo 115, que a la letra dice: "los estados aportarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

- II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones

nes que señalan las legislaturas de los estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades de las municipalidades.

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

El lic. J. Jesús Castorena, plantea con todo acierto la siguiente pregunta: ¿Está reconocido el Municipio por la Constitución al igual que los Estados y la Federación como un Poder Público? En otros términos: ¿El pueblo ejerce su soberanía por medio de las autoridades municipales? Sin entrar en las dificultades que ofrecen las teorías del poder de la soberanía, etc., y tomando en cuenta únicamente los datos legales, planteemos las condiciones del problema.

" La Constitución -dice- no expresa que los Municipios detentan poder. El Art. 41 de ella sólo refiere ese poder a la federación y a los Estados: ¿Quedan entonces los Municipios en una situación de entidades puramente administrativas? - ¿No pueden las autoridades de ella una política propia de la localidad? ¿Están incapacitados para normar sus actividades en un sentido determinado, en el que crean más conveniente? ¿Deben ajustarse única y exclusivamente al contenido de las leyes superiores? ¿Deben desoír las exigencias de la población, cuando se apoyan a dichas leyes y mandatos? " (39)

He aquí una serie de cuestiones de singular importancia y cuya contestación es negativa, es decir, no puede ser esa la situación de nuestros Municipios. Afirmando el mencionado autor que son los argumentos en que se apoyan tales ideas, habiendo sacado el primero de la expresión "Los Estados

adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división POLITICA y administrativa, el Municipio Libre.

Bastarían estas palabras para afirmar que el Municipio goza de poder público. Si es base de la organización política - del Estado, está por ella reconocido como un poder, que claro todo poder está sujeto a ciertas normas, pero que tiene por lo menos, en lo que es fundamental para su vida, facultades propias, determinación propia". La segunda parte, de las fracciones del mismo artículo 115 constitucional: La - administración en el Municipio estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, sin que haya ninguna autoridad intermedia entre el Municipio y el gobierno del estado". "El hecho de que la autoridad surja del Municipio - mismo expresa ya una dependencia directa, que se resuelve - en el celo del funcionario para satisfacer las necesidades de la localidad, celo que recibe su mayor reconocimiento al prescribirse a las autoridades intermedias. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, con esta declaración se quiere decir que podrán imprimir a los servicios públicos esta o aquella dirección. Los Municipios son investidos de personalidad jurídica, he aquí el complemento necesario de las declaraciones anteriores; porque aquellas nada significarían sin el poder de ejecutar los actos que en los mismos se expresan". (40)

Debemos concluir entonces como lo hace el Lic. Castorena - que aún cuando la Constitución no lo exprese, los Municipios detentan poder público. Las constituciones locales de los Estados de Hidalgo y de México lo establecen así al considerar al lado de los tres poderes clásicos el Municipio, "el cual no merece ciertamente un lugar al par que los otros -

(40) El Problema Municipal Mexicano.- Op. cit. - pág. 100

tres poderes, porque aunque la autoridad municipal "quiere" en nombre del pueblo, sin embargo esa voluntad no es del Estado, (como sucede en los otros tres poderes) sino de cada una de las municipalidades" (41) sin embargo nosotros nos inclinamos por la primera de las opiniones.

Enseguida pasaremos a analizar cada una de las fracciones comprendidas en el artículo que nos ocupa y de las cuales la primera es: "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Según el Lic. Castorena, la primera fracción contiene dos principios, que pueden estudiarse por separado; inicialmente tenemos que "El Ayuntamiento será de elección popular directa y segundo, la suspensión de toda autoridad entre el Municipio y el gobierno del Estado. Ambos principios encierran la idea de autonomía, puesto que el primero deja la elección en manos de los administradores, que se supone se hará libremente; de suerte que surgidos los representantes de la comunidad, su interés por el progreso de ella será indudable. El segundo de los principios prohíbe la existencia de cualquier autoridad entre la municipalidad y el gobierno del Estado, medida que tiene por objeto, asegurar la vida independiente del Municipio, porque hemos visto, a través de los breves apuntes históricos, cuán perjudicial es para las localidades que los funcionarios dependan de las autoridades superiores, que como extrañas no podrían importarles mayor cosa los asuntos del municipio y si el logro personal. (42)

(41) Felipe Tena Ramírez.- Ob. cit. pág. 139

(42) J. J. Castorena.- Ob. cit. pág. 104

Dispone el precepto constitucional que la elección del Ayuntamiento debe ser directa y popular, esto es, para acabar con la tradición que en varios siglos privó en nuestro medio municipal, ya que por costumbre se había impuesto que fueran las autoridades superiores las encargadas de atender al nombramiento de los demás, concediendo en ocasiones, graciosamente los puestos públicos, que los favorecidos trataban de hacerse merecederos del mismo, dependiendo totalmente de sus favorecedores, y sacando, por su parte el mayor provecho del cargo; desempeñando el pueblo, el interesado, un papel pasivo, y cuando se le concede un derecho de intervenir, nuevas prácticas se ponen en juego, entonces las casillas son arrebatadas por la fuerza, bien para encaminar la votación o si la causa está perdida, disputarla a toda costa, y torcer entonces el camino, estos procedimientos son bien conocidos en todo el territorio mexicano, cuando no es el cacique al que la comunidad está sometida.

Pero si es este el fin que se propuso nuestro constituyente de 1917 al hacer el estudio de nuestro artículo 115 fracción I, no debemos dejar de reconocer que la realidad ha sido otra y que la finalidad apenas ha sido lograda incompleta, pues si bien, se han suprimido los medios violentos que en antaño se empleaban en las elecciones municipales, tales como el robo y asalto a las casillas, que en ocasiones costaba la vida a muchos ciudadanos, debemos reconocer personas que tarde o temprano pueden ser de utilidad para tal o cual individuo que si en el momento de llevarse a efecto la elección no ocupa un puesto público de mayor jerarquía, si por lo menos es un cacique con aspiraciones futuras, todo lo cual, no reducida sino en beneficio de algún individuo y en perjuicio de la comunidad a quien representa.

Otros de los problemas primordiales lo constituye el voto, la función electoral y quizás la más complicada, no obstante

su simplicidad, es necesario por lo tanto que el votante conozca más o menos que es lo que va a hacer, no es sencillamente colocar una boleta en la urna electoral creyendo que ha cumplido con uno de los derechos que más ha costado; seguramente que hombres de cultura vacilan ante dos o más programas de gobierno, el individuo que apenas sabe si es que no ignora del todo por ejemplo leer, es indudable que se encontrará desorientado o le dará absolutamente indiferencia una u otra cosa, entoncés, la fórmula no tiene razón de ser, precisa, por tanto una educación elemental de los ciudadanos para que puedan cumplir con ese deber sería ideal.

Ahora debemos ocuparnos de un problema más respecto al voto, ya que como sabemos existe el sufragio universal cuya fórmula es: un hombre, un voto, que en la actualidad y dada la intervención que se le ha dado a la mujer, será más exacto enunciarla un individuo un voto y junto con el sufragio universal, aquel que establece ciertos requisitos para poder hacer uso de este derecho, tales como: la nacionalidad, la edad, el sexo, la preparación, la capacidad, etc. Nosotros nos inclinamos por la segunda, ya que en realidad existen tales restricciones y deben existir, por ejemplo respecto a la edad, es necesario que el individuo revele un grado de madurez, de experiencia, es así como nuestra Carta Magna declara como requisito para ser ciudadanos haber cumplido los 18 años, artículo 34 constitucional; respecto a la nacionalidad en el sentido que nada puede interesar a los extranjeros los problemas nacionales, todo lo cual va reduciendo poco a poco el número de electores.

En nuestro país es sumamente grave el problema de la población votante, si tenemos en cuenta que gran número de hombres y mujeres en la República, no hablan el español, y mal pueden conocer los problemas nacionales si no hablan siquiera el

mismo idioma, pudiendo ser este otro requisito del artículo constitucional respectivo. Estos individuos que ven con indiferencia las cuestiones públicas, deben ser incorporados - primero a la vida común, hacer llegar hasta ellos las inquietudes de las ciudades, sacarlos de esa inactividad política en que han vivido por tantos siglos, pero mientras tanto es necesario que ese sector de población se excluya de las elecciones municipales pues sólo sirven de apoyo para que lleguen al poder individuos que están muy lejos de preocuparse de los asuntos comunes, cuando van buscando en realidad el modo de satisfacer sus intereses personales. De esta manera, la institución municipal, en realidad se encarga de echarlas por tierra. "Pero a pesar de todos los defectos inherentes al sistema electoral, tendrá que ser el Municipio Libre escuela primaria de la democracia, ensayo del gobierno por sí mismo, aprendizaje de la función cívica, que requiere no sólo independencia al emitir el voto, sino entereza para hacerlo respetar. Cuando los pueblos aprendan el ejercicio municipal de la democracia, estarán dotados para afrontar los problemas cívicos de cada entidad federativa y los del país porque en los pueblos habrá despertado la conciencia de la verdadera responsabilidad". (43)

Antes de continuar, nos ocuparemos aunque sea en una forma - muy ligera de tres instituciones, que no se encuentran consignadas en nuestra Carta Magna, pero que serán muy benéficas - para la organización de nuestras ciudades. Nos estamos refiriendo a: LA REVOCACION, LA INICIATIVA y EL REFERENDUM.

La revocación que consiste en el poder que tiene cierto número de ciudadanos para pedir razones de conveniencia pública, la renuncia de uno o todos los miembros del Ayuntamiento.

La iniciativa, que es el poder de los electores, en número no menor del señalado por la ley, para proponer, cualquier reforma municipal.

El referendun, que establece que toda ley para ser obligatoria, necesita ser mencionada por la mayoría de los ciudadanos de la localidad. (44)

Pasaremos enseguida a analizar la segunda parte de la fracción primera de nuestro artículo 115 constitucional y que dice: Que no existirán autoridades intermedias entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

Esta medida es de las más acertadas, ya que por una parte - acaba con la tutela a que estuvo sujeto el Municipio durante largo tiempo y por otra impide que autoridades extrañas a dicha institución intervenga en los asuntos de la comarca, dando oportunidad a que sean los propios vecinos los que atiendan a sus asuntos, que la propia comuna resuelva sus problemas de acuerdo con sus condiciones particulares. Siendo el Municipio una agrupación de familias en un determinado lugar, el medio de desarrollo fijará el modo de ser de los individuos, y aunque habrá funciones generales a todos los Municipios, tendra que cuidarse de las necesidades peculiares y como hemos dicho en otra parte de nuestro estudio, los naturales de una determinada región, son los más indicados para solucionar sus problemas, y dejando la administración en manos de los propios administradores, se logra que la política interior no se vea comprometida, además de que hay la posibilidad de que exista una vida real, que comenzando por la región, se generaliza, hasta hacerse nacional.

Por lo que se refiere al siguiente párrafo en el sentido de

(44) Moisés Ochoa Campos.- Ob. cit.- pág. 494

que los ciudadanos elegidos popular y directamente no pueden ocupar los puestos en el siguiente período, se tiende a garantizar la no reelección que traería como consecuencia un estancamiento en el proceso de la ciudad ya que los puestos públicos se harían vitalicios. Si periódicamente llevan al poder distintos individuos, seguramente que habrá una renovación constante en los procedimientos municipales que serán en beneficio de la propia municipalidad, aún en el caso de que se admitieran prácticas no muy rectas, cabe la posibilidad de que se desechen con el advenimiento de autoridades dignas; es de lamentarse que nuestra Constitución no consigne las instituciones de que nos ocupamos al tratar el voto popular, constituyendo una de las formas de exigir responsabilidades a los gobernantes, responsabilidad que se hace presente en cualquier momento, como veremos después. Se trata pues de impedir la continuidad en los cargos a los que todos tienen derecho.

Fracción II.- Como ya lo vimos al estudiar los debates de los constituyentes esta fracción es la que más polémica causó en la Cámara, pues es la que declara que: "Todos los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

Es pues notoria y trascendental la importancia de la hacienda municipal, a tal extremo que nos atreveríamos a afirmar sin temor a equivocarnos que constituye la piedra angular sobre la que descansa la real y efectiva libertad del municipio.

Como casi todo lo que debería decirse en relación con esta fracción, ya quedó perfectamente claro al tratar sobre los debates de los constituyentes, sólo nos resta agregar que en relación con esto surge el factor "impuesto", la contribución

colectiva para el mantenimiento de la institución que deberá aplicarse al mejoramiento de las condiciones del Municipio. De lo que resulta, que no basta dejar en manos de los administrados la administración de su Hacienda, sino que ha de permitirse la posibilidad de formarla, interviniendo necesariamente los Municipios, ya que el propósito es emplearla en la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Pero según los constituyentes al dejar en entera libertad a los Municipios para administrar sus fondos, traería grandes consecuencias, tales como la que, no habiendo autoridad intermedia entre la municipalidad y el gobierno del Estado, puede aquella disponer en forma indebida de los fondos, ya que no tiene que dar cuenta de sus inversiones, estableciéndose entonces, que sean las legislaturas de los Estados quienes fijen lo que sea necesario para el funcionamiento de los gobiernos locales; esta disposición en realidad viene a obstaculizar la defendida libertad, son pues las legislaturas de los Estados las que deben señalar las contribuciones que forman la hacienda municipal, interviniendo así, en los asuntos de la comuna y no se que se pretenda que la legislatura local no intervenga en la actividad municipal, pero solamente en casos extraordinarios, como es el que, el Municipio solicitara un empréstito para obras, requiriéndose entonces la aprobación de dicha legislatura, justificada puesto que se ve comprometido el crédito de la ciudad.

Pero en realidad son las propias necesidades de la localidad las que vayan planteando problemas que irán siendo solucionados de manera apropiada y que resulta imposible preveer, de momento, "Nosotros sostenemos que las ciudades, deben ser completamente libres, no solamente para distribuir los fondos público, sino también para obtenerlos; solamente que tambien pedimos que los representantes de las ciudades estén suficientemente controlados por la voluntad popular, por medio de la

"revocación", la "iniciativa" y el "referendum". No debe temerse que los hombres electos popularmente, que fijan estos planes, cometieran mas disparates de los ya incurridos, lo más probable es que sucediera todo lo contrario, puesto que existiendo el poder de revocación, o sea el poder del pueblo para arrojar del poder a cualquier persona que abusara del poder, buen cuidado tendrían los hombres elegidos según ese sistema, de poner una poca más de atención a las necesidades de los votantes" (45); por eso es de lamentar que la Constitución no disponga las instituciones, hombres preparados, responsables consigo mismos para hacer menos grave la situación.

El problema económico es de gran trascendencia para las ciudades, deberá por tanto, darsele toda importancia que tiene, cuidando las autoridades de elevar su nivel y dar así una mejor vida a sus representados.

Fracción III.- Se reconoce en ello la personalidad jurídica de los Municipios para todos los efectos legales.

A fin de explicar mejor este apartado, tomaremos como punto de partida lo que consideramos como persona en derecho. La palabra tiene un origen muy antiguo, "designaba" en el sentido de la palabra, la máscara de la cual se servían en la escena los actores romanos dando amplitud a su vez (personare). De aquí se empleó en el sentido figurado para expresar el papel que un individuo pueda representar en la sociedad; por ejemplo, la persona del Jefe de Familia, la persona del tutor. Pero estas personas solo interesan a los jurisconsultos en el sentido de las obligaciones y derechos que puedan tener y que les serán impuestos. En otro sentido mas extenso se entiende por persona, todo ser susceptible de derechos y obligaciones. (46)

(45) M. C. Rollan.- Ob. cit. pág. 132.

(46) Eugene Petit.- Derecho Romano.- Libro primero, pág. 79.

Pero al lado de las personas físicas, el derecho romano reconocía también la existencia de personas morales, que no tienen existencia material y solo son ficciones jurídicas, abstracciones. Dicha personalidad pertenecía tanto a las asociaciones o reuniones de personas que tienen intereses comunes, tales como el Estado, los ciudadanos en general ciertas corporaciones, establecimientos de utilidad pública o de beneficencia, tales como los templos, los hospicios, asilos y posteriormente en la era cristiana, las iglesias.

Al principio estas personas morales se constituyeron por ellas mismas, sin intervención de los poderes públicos, pero después en tiempo de la República, como intervinieron en asuntos políticos, los emperadores suprimieron un gran número de ellas, estableciéndose entonces que una persona moral, no podía subsistir en lo sucesivo si no en virtud de una autorización dada por la ley, otorgada solamente a determinadas sociedades.

La persona moral contaba con un patrimonio propio. Sus bienes no están indivisos entre los miembros de la asociación; son la propiedad del ser moral. Tiene sus créditos propios y también sus deudas propias, permaneciendo ajeno a ellas cada uno de los miembros se encargaba de ejercitar los derechos de la persona moral, una especie de curador (persona que cuida de los bienes del menor incapacitado, es un protector del mismo, en una palabra, es un administrador) llamado ya actor, síndicus o magister.

En esta virtud, los municipios tienen dicha personalidad, indispensable para ejecutar actos jurídicos en su existencia. Pueden ellos administrar bienes, en la misma manera que una persona física lo hace.

En nuestro país, la Constitución de 1857 prohibió a los Municipios su capacidad legal para adquirir y fue hasta 1901 cuando a las comunidades civiles se les permitió adquirir y admi-

nistrar no sólo los bienes destinados a su servicio, sino también los que les hicieran falta para su sostenimiento, y poder realizar sus fines, pero esta disposición que también beneficiaba a las municipalidades, vino demasiado tarde porque los bienes municipales se encontraban en manos de particulares, quebrantándose la autonomía municipal; al volver a adquirir algunos de ellos hubieron de pagar una cantidad superior a la que habían recibido por los mismos.

Esta situación fue considerada por los constituyentes de 1917 siendo necesario reconocer al Municipio capacidad legal para llevar a efecto funciones, de esta manera se consignan en el artículo que estudiamos, dicha capacidad, además de quedar establecida en el artículo 27 de dicho documento, cuya fracción VI al finalizar el primer párrafo, declara: "Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

De acuerdo con esta prescripción constitucional, el Municipio es propietario de bienes y puede adquirir derechos sobre los propios bienes, y celebrar contratos de muy diversa naturaleza y de esta manera puede subsistir dicha entidad, sobre la base de sus propios recursos.

El problema municipal de México se ha constituido en materia de preocupación e interés por lo cual detallare, a este respecto, las inquietudes más importantes de las instituciones gubernamentales y presidentes de la República Mexicana, donde se indican las bases de la estructuración que debe considerar el Municipio Libre, para poder alcanzar el progreso social, económico y político.

I.- El Presidente Lázaro Cárdenas al concluir el sexenio de su gobierno (1934-1940) condensó en las siguientes palabras la actitud asumida por su administración con relación al municipio.

Dentro de su política de cumplimiento a nuestro régimen constitucional, procuró el ejecutivo asegurar la libre actuación del municipio libre constituye el fundamento de la vida política y administrativa en nuestro país, así que salvaguardarla es al mismo tiempo salvaguardar en su pureza nuestro régimen constitucional. El Ejecutivo procuró que en ningún caso se diera el espectáculo del desconocimiento de ayuntamientos electos para substituirlos por juntas de administración, designadas por los ejecutivos locales, situación que únicamente puede ser permitida en presencia de la más completa anarquía, equiparable tan sólo a la exigencia de obtener la desaparición de poderes locales en los Estados. (47)

II.- En el Programa del Partido de Acción Nacional.

En el mes de Septiembre de 1939, la Asamblea Constitutiva de Acción Nacional, definió la posición política del nuevo partido conservador, y los días 20 y 21 de Abril de 1940 la segunda Convención Nacional reunida en la Ciudad de México aprobó el programa mínimo de acción política, que baso el título IV denominado "Instituciones Intermedias", se ocupa su inciso b), del Municipio asentado:

1.- "El principio de la autonomía municipal es básico para la vida de la nación; pero sólo puede ser eficaz cuando se asegure la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en -

(47) Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal.- Porrúa, México, 1979, págs. 456 y 457.

su gobierno, para hacer que esta autonomía se exprese en cumplimiento verdadero de los fines municipales, y se complete y depure con la responsabilidad.

- 2.- Debe suprimirse, para los Municipios, toda función de intermediación en la política general electoral.
- 3.- Deben establecerse los procedimientos de iniciativa, referendun y revocación en todas las administraciones municipales de la República.
- 4.- En la reglamentación de la autonomía municipal - precisa establecer la distinción entre el Municipio rural y el que comprenda a la ciudad, teniendo en cuenta que la simple acumulación de población, implica una modificación esencial de los servicios municipales y del concepto del gobierno municipal.
- 5.- Particularmente en los Municipios rurales o en los que correspondan a ciudades de corta población la organización ha de basarse en el régimen de concejo abierto en los municipios que comprendan núcleos crecidos de población, deben formarse concejos auxiliares de barrio o de zona. En todo caso, la organización municipal ha de orientarse esencialmente, a partir y obtener la más activa, ilustrada y constante participación de los habitantes en la decisión de los asuntos municipales. (48)

(48) Moisés Ochoa Campos.- Op. cit., pág. 457.

- 6.- Los miembros de Acción Nacional en cada Municipio deben desde luego luchar organizadamente por la moralización del gobierno municipal, por la implantación y administración ordenada de los servicios y mejoras indispensables, y por la restauración de la vida municipal a su ambiente propio de independencia política, de armonía, de cordial vecindad, de generosa y pacífica convivencia.

- 7.- Deben exigir también, desde luego, que las autoridades municipales informen periódicamente de su gestión, que oportunamente sometan a discusión pública sus proyectos, y que apliquen datos detallados de los ingresos y de los gastos de municipio".

Además, los principios de doctrina de Acción Nacional expresan: "La base de la estructuración política nacional ha de ser el gobierno de la ciudad, del municipio histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente de apoyo y libertad política; de eficacia en el gobierno, y de limpieza de la vida pública.

El Gobierno Municipal ha de ser autónomo, responsable, permanentemente apartado de toda función o actividad que no sea la del Municipio mismo.

"Sólo en esas condiciones puede cumplir la administración municipal sus fines propios y realizar con plenitud su sentido histórico. Sólo así pueden evitarse el vergonzoso desamparo y la ruina de nuestras poblaciones, el abandono de nuestra vida local en manos de caciques irresponsables, la falta completa o la prestación inadecuada y miserable de los servicios públicos más urgentes, y sobre todo, la degradación de la vida política nacional". La táctica de los jesuitas, que estriba en hacer suyas las banderas del enemigo, ha sido empleado por el PAN. Tal obsesión por tomar banderas y cifrar en ello las victorias (como en el Plan de Don Martín Cortés que culminaba en el acto de arrebatar el pendón real al alférez, para proclamarse nuevo rey de estas tierras), todavía impulsa a la acción nacional a tomar el pendón del municipio libre que es postulado original de la revolución. (49)

III.- El Segundo Plan Sexenal.

Entre los nobles intentos que la revolución ha realizado para abordar el problema municipal, destaca el consignado en el segundo Plan Sexenal para 1941 - 1946 y que fue aprobado en la asamblea nacional del Partido de la Revolución Mexicana, celebrada en la ciudad de México los días 1º, 2 y 3 de Noviembre de 1939.

El segundo Plan Sexenal, normativo del gobierno del Presidente Don Manuel Avila Camacho, apuntó en su capítulo X sobre el ramo de gobernación

(49) Moisés Ochoa Campos.- Op. cit., pág. 457 y 458.

A este respecto, el Partido de la Revolución Mexicana postula que la acción gubernamental debe tender:

" A garantizar la institución del Municipio Libre".

Y al efecto, agregaba:

- 5.- "Dentro de los dos primeros años del sexenio se expedirá la Ley Orgánica del artículo 115 constitucional, con la tendencia de garantizar y fortalecer la institución del Municipio Libre como base de las instituciones democráticas".

A la vez, se establecía un propósito encomiable, en el sentido de que:

- 6.- "Se prestará apoyo a los Ayuntamientos a efecto de que puedan realizar debidamente las funciones que tienen encomendadas por razón de su propia - institución paralelamente, en el capítulo III, - relativo a Hacienda y Crédito Público, se indicaba en materia de ingresos, la urgencia de una reforma constitucional "Que delimite la competencia tributaria entre la federación, los estados y los municipios y que establezca los medios legales de uniformar los sistemas fiscales en toda la República".

En tal sentido se establecía que:

"La Ley proveerá a la creación de un organismo integrado por representantes de la federación, los estados, los territorios y el Distrito Federal, que tenga las siguientes facultades esenciales:

- I.- "Proponer la delimitación de la competencia tri-

butaria entre la federación de los estados y los municipios, etc.

En cuanto al crédito se postulaba:

- 19.- "Deberá adaptarse la legislación sobre servicios públicos a las condiciones que permitan aumentar las actividades del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Publicas.

Las seguridades sobre las inversiones de este banco deberán ser objeto de una Ley de Crédito Municipal para servicios publicos".

El Presidente Avila Camacho sostuvo decididamente el idario municipalista delineado por el segundo Plan Sexenal, como veremos a continuación. (50)

IV.- EL MENSAJE DE 1941.

En su mensaje a la nación, emitido en Puebla en 1º de Febrero de 1941, el Presidente Avila Camacho, al ratificar principios contenidos en su programa de Gobierno, dedicó al municipio estos trascendentales conceptos:

"El clamor del pueblo pide también que se le garantice el uso de las libertades que consigna nuestra Constitución.- Un gobierno local debe dedicarse al mejoramiento de la vida espontánea y libre de la colectividad que administra. Para conseguir este fin, nada será más efectivo que respetar en cada caso la libertad de los municipios.

El municipio, en efecto, es el recinto de la existencia familiar del ciudadano. Las autoridades municipales están íntimamente en contacto con las más minuciosas manifestaciones de la vida regional.- la escuela, el mercado, la calle, el pavimento, el servicio del agua, la seguridad pública, la higiene de la comunidad, todo depende de la organización municipal.

Y si ésta queda entregada al capricho de las pasiones, si la falsifican autoridades espúras, o si no corresponde a las aspiraciones de las familias congregadas en el seno de cada aldea, la colectividad se verá abandonada a la discordia, a la miseria y al infortunio moral, en cambio, cuando la vida municipal es auténtica, cuando las autoridades que la dirigen son la genuina representación de la voluntad popular, entonces la paz existe, la concordia florece en todos los hogares y las disidencias se resuelven con el auxilio de la ley. El resultado de todo ello es el progreso de cada región, y, el conjunto, la grandeza de la República. (51)

V. EL PROGRAMA DEL PARTIDO POPULAR.

El Partido Popular obtuvo su registro en la Secretaría de Gobernación al finalizar el año de 1948, consignando en su programa:

"Artículo Quinto. Expedición de una Ley Federal Reglamentaria del Municipio Libre". (52)

(51) Moisés Ochoa Campos.- Op. cit., pág. 459 y 460

(52) Moisés Ochoa Campos.- Op. cit., pág. 461

VI.- LOS CONGRESOS DE AYUNTAMIENTOS.

Desde la segunda década de este siglo se vienen celebrando - Congresos Nacionales de Ayuntamientos, destacando por su im - portancia, el III efectuado en Mayo de 1923.

En las entidades federativas también se celebran Congresos - Estatales de Ayuntamientos. Particular relieve alcanzó el - primer Congreso de Ayuntamientos del Estado de Hidalgo, reuni - do en Pachuca en Febrero de 1952.

VII.- EL PROGRAMA DEL PRESIDENTE RUIZ CORTINEZ.

El 4 de Julio de 1952, Don Adolfo Ruíz Cortines dió a conocer los puntos programáticos que normarían su gobierno. En dichos puntos expresó:

"Me empeñaré en superar nuestras prácticas políticas hasta con seguir la efectividad del Municipio Libre, la permanencia de los partidos políticos, el respeto al sufragio y la igualdad - política del hombre y la mujer".

En sus mismos puntos programáticos, consideró la necesidad de desplazamiento de la industria a la provincia, para contribuir a darle a ésta mayor vida y a aprovechar mejor sus energías. Sobre el caso particular de "los problemas municipales de la - metrópoli", agregó a lo anterior: "solución que no es contra - ria, por cierto, al interés de la capital de la República".

Su vertiginoso crecimiento durante las últimas décadas ha agu - dizado de tal manera sus necesidades de servicios públicos - (agua, drenaje, pavimentos, alumbrado público y policías que - es imprescindible planear medítadamente su desarrollo futuro.

Una concentración industrial mayor que la presente volvería de más difícil solución las cuestiones que atañen a los capitalinos, desafortunadamente, por la naturaleza del suelo en que se asientan esta gran urbe".

El 1º de Diciembre de 1953, en Mexicali, al cumplir su primer año de gobierno, el Presidente Ruíz Cortines había de ratificar en importantes declaraciones, su ideario municipalista. (53)

VII.⁴⁵ En 1964, desde su campaña electora, el candidato a Presidente de la República, licenciado Gustavo Díaz Ordaz, emitió los siguientes conceptos fundamentales sobre el municipio.

Dijo en Veracruz: "La democracia se inicia en el Municipio, en la elección del ayuntamiento, y exige el ocuparse cotidianamente de los problemas que aquejan a la primera colectividad en que el hombre se inserta: La asociación de vecinos - que constituyen el municipio. Si la convivencia social parte de la familia, la convivencia política parte del Municipio Libre.

"El gran peligro de los municipios es caer bajo la férula del cacique quien es tanto o más gravemente perjudicial, cuando quien ejerce de cacique no asume la responsabilidad de sus actos".

(53) Moisés Ochoa Campos.- Op. cit., pág. 462 y 463.

VIII.- LOPEZ PORTILLO Y LA REUNION DE VERACRUZ.

Durante la campaña presidencial del licenciado José López Portillo, se celebró en Marzo de 1976, en la ciudad de Veracruz, una magna reunión nacional sobre administración municipal, en la que participaron alcaldes y técnicos municipalistas de toda la República. Esta reunión fué organizada por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del P.R.I. (54)

ESTRUCTURA ORGANICA MUNICIPAL.

La estructura municipal para el desempeño de las funciones que le competen a la presidencia municipal, tendrá la siguiente organización:

Considero que es conveniente tomar como ejemplo el Reglamento de Comisiones y Departamentos del Municipio de Ocoyoacan, Estado de México, que me parece uno de los más sistemáticos y modernos.

Se compone de: un Ayuntamiento municipal, integrado por un Presidente municipal, un síndico municipal, tres regidores, un secretario municipal, un tesorero, 23 departamentos dentro de los que sobresalen los de ingeniería, de tránsito, aguas y saneamientos; gobierno, registro civil, reclusorios, calificador de infracciones, el técnico jurídico, de policía y el de prensa y relaciones públicas; una comisión de planeación y desarrollo, varios delegados municipales, consejo de colaboración municipal y jefes de sectores o de manzanas.

(54) Moisés Ochoa Campos.- Op. cit., pág. 462

EL AYUNTAMIENTO.

Como Órgano jerárquico superior en el municipio, el ayuntamiento tiene funciones, de las que sobresalen: la de legislar sobre el bando municipal y reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, de policía municipal, espectáculos, etc.. - Debe aprobar los programas de servicios públicos; reglamentar su prestación y aprobar las especificaciones, normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro y uso de servicios de agua, alcantarillado y drenaje; alumbrado público, bomberos, rastros, mercados, plazas públicas, limpieza y demás servicios a cargo del municipio; debe acordar la convocatoria para sesiones de cabildo, municipalizar los servicios públicos cuando están a cargo de particulares, etc..

EL PRESIDENTE MUNICIPAL.

Estará al frente del municipio y tendrá funciones como de dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la presidencia municipal, dictar las normas generales de la presidencia municipal que no se opongan a los reglamentos aprobados por el ayuntamiento; promulgar y publicar el bando municipal, dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento, dentro de su competencia (ejecutivas), cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales; asimismo, aplicar en su caso, las infracciones y sanciones correspondientes a los violadores de dichas normas, así como convocar a sesiones de cabildo extraordinarios a los integrantes del ayuntamiento; vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda municipal; autorizar las órdenes de pago a la tesorería municipal, que sean conforme al presupuesto firmado en unión de los regidores del ramo respectivo, del secretario y

del síndico; informar el día 27 de Diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, al ayuntamiento, el estado que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el año; colaborar con los demás municipios, con las agencias del Ministerio Público y con los juzgados que ejercen jurisdicción en el municipio, así como guardar relaciones de coordinación con los patronatos de vecinos, proporcionándoles todas las facilidades para el ejercicio de sus funciones; debe cuidar, bajo su más estricta responsabilidad, que ninguna pieza arqueológica se saque fuera del edificio; legalizar y certificar, en los términos de las leyes, las firmas y documentos que correspondan a asuntos de competencia municipal, etc..

EL SINDICO.

Tendrá atribuída la supervisión de tesorería.

LOS REGIDORES.

Tienen funciones específicas cada uno: el primer regidor, suplirá al Presidente Municipal en su ausencia y tendrá a su cargo el departamento de licencias de construcción, el de supervisión de obras, departamento de diseño, de planificación, de ingeniería, de tránsito y el de aguas y saneamiento.

El segundo regidor vigilará los departamentos de gobierno, servicios sociales, colonias populares, del registro civil, de reglamentos y espectáculos, de reclusorios, el departamento calificador de infracciones de licencias, de reglamentos y espectáculos, el departamento técnico jurídico y el de turismo. El tercer regidor vigilará los departamentos de mercados y servicios urbanos, de supervisión y quejas, de limpieza, de vía pública, de parques, jardines y fuentes y el de policía.

EL SECRETARIO.

Debe redactar y suscribir las actas de las sesiones del ayuntamiento; formar un protocolo encuadrado y sellado con su respectivo índice numérico, de los actos decisorios del ayuntamiento y certificar copias de estos documentos de acuerdo a la ley; además, debe formular el inventario de bienes muebles e inmuebles propios del ayuntamiento de los destinados a un servicio público y los de uso común, expresando en el mismo todas las características de identificación; esta atribución la realiza junto con el síndico, recibir, controlar y tramitar toda clase de documentos que ingresen al municipio, procurar a los demás departamentos municipales toda la información que requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones; llevar el registro de vacantes, nombramientos de personal y asistencia, con sujeción a lo que dispongan las leyes y reglamentos respectivos; recibir y ordenar que se distribuya la correspondencia municipal, etc..

EL TESORERO MUNICIPAL.

Tendrá a cargo el departamento de compras y la caja de la tesorería.

LOS DEPARTAMENTOS.

Ejemplificativamente relatará las funciones de tres de ellos.

EL DEPARTAMENTO DE GOBIERNO.- Debe expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de la jurisdicción del municipio. además de legalizar y certificar en los términos de las leyes o reglamentos aplicables, firmas y documentos que correspondan a asuntos de la competencia municipal, etc..

EL DEPARTAMENTO DEL REGISTRO CIVIL.- Que está dependiendo del segundo regidor, tendrá un jefe que deberá prestar los servicios de registro civil conforme a las disposiciones de la ley y reglamento correspondiente por conducto de la oficialía del Registro Civil, así como promover la regulación de las uniones libres, mediante la celebración de los matrimonios correspondientes.

DEPARTAMENTO DE POLICIA.- Depende del tercer regidor; sus funciones son hacer cumplir las leyes, bandos y reglamentos en el ámbito municipal; mantener el orden en los lugares en donde se realicen juegos y espectáculos públicos permitidos por la ley y reprimir los prohibidos; inspeccionar y vigilar el funcionamiento de ventas ambulantes; controlar el orden en la cárcel municipal y hacer que se cumplan las normas disciplinarias; poner la disposición de la comisaría a los infractores y custodia permanente a los presos, etc., aprobada en la sesión de cabildo el 1º de Octubre de 1976, fuente: Presidencia Municipal [1976 - 1978].

Considero importante, hacer mención de la autonomía del municipio, tanto respecto de la administración federal, como de la administración local que rige en nuestro país. A manera de comparación también daré a conocer la facultad que tienen los municipios para establecer impuestos, en el Brasil, y los cuales se fundamentan en su constitución, promulgada el 24 de Enero de 1967.

AUTONOMIA DEL MUNICIPIO.

Como característica del municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como de la administración local; y tiene trascendencia política y jurídica, pues se

hasa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la administración central federal, ni con el Gobierno del Estado (Entidad Federativa). (55)

Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el municipio, y consideran, en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territorialmente o descentralizadas por región. Sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la constitución, en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía. (56)

La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la constitución y las leyes locales.

Sin embargo, en México todavía no se ha determinado con precisión cuáles son los ingresos que corresponden a los municipios, ya que se ha dejado a la legislación local el determinar cuáles son los ingresos que les corresponden, lo que ha ocasionado que los municipios vivan en constante penuria, pues la legislación local ha restringido mucho los ingresos municipales.

(55) Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derecho Administrativo.- pá. 271.

(56) Miguel Acosta Romero. Op. cit.- pág. 272.

La única referencia que encontramos en la Constitución es la que está prevista en el último párrafo de la fracción XXIX - del artículo 73, que determina que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de participación del impuesto sobre energía eléctrica.

Sobre este particular existen múltiples opiniones y se ha criticado el sistema mexicano que deja a la legislatura local el señalar los ingresos a los municipios. (57)

LA CONSTITUCION DEL BRASIL, DEL 24 DE ENERO DE 1967.

La Constitución del Brasil dispone con buena técnica jurídica, en sus artículos 25 y 28, que los municipios tienen facultad de establecer impuestos sobre propiedad territorial y urbana, transacciones sobre inmuebles, y, asimismo, que la federación distribuirá a los estados, al Distrito Federal y a los municipios el 40% de los impuestos sobre importación, distribución y venta de lubricantes y combustibles; el 60% del impuesto de producción y distribución de energía eléctrica, y el 90% del impuesto de extracción y distribución de minerales.

Estimamos que con ello puede lograrse que el municipio tenga ingresos propios, sin depender de la legislatura local, y que es un principio de participación de los ingresos tributarios a los diversos sujetos activos de la relación fiscal. (58)

Es necesario atender a la corrección de los vicios en que incurren los municipios libres, y que le impiden que sea efectivamente libre, no solo político, sino también economicamen

(57) Miguel Acosta Romero.- Op. cit. pág. 271.

(58) Miguel Acosta Romero.- Op. cit., pág. 272, 274 y 275.

te. En buena parte, esta tarea corresponde al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, realizando reformas y/o adiciones al artículo 115 Constitucional o autorizar un Código Municipal - que rija a los diferentes municipios libres de la República Mexicana.

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

El Título de esta tesis - "El Municipio como perspectiva del progreso en México y el Artículo 115 Constitucional" - ya lleva en sí la finalidad que se propone. Las ideas y las cosas justifican su existencia, porque todo lo que obra, obra por un fin; la presente tesis - pensamiento o idea en acción - se propone hacer luz en el tema tratado, porque deberá reconocer el Gobierno que la prosperidad de nuestro México debe ser una resultante de la prosperidad de todas y cada una de las unidades de su organización política, es decir, de sus municipios.

La presente tesis la epílogo, con las siguientes conclusiones:

Es de urgencia que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el Artículo 115 Constitucional, expida un Código Municipal con el objeto de que exista una aplicación general para los diferentes Municipios de la República Mexicana. Al efecto sería de recomendarse que dicho Código estuviese constituido por tres leyes reglamentarias:

- a) Sobre planeación municipal, reglas generales de urbanismo y colaboración para servicios locales;
- b) Sobre patrimonio, hacienda, economía y crédito municipales, y
- c) Sobre el establecimiento de industrias y unidades económicas en los Municipios.

En este Código también deberá señalarse la participación que corresponda a los municipios en los impuestos de legislación concurrentes que establezca el Congreso de la Unión. Se consignarán, además, los requisitos para la creación de Municipios, de acuerdo con la densidad demográfica, los factores políticos y la capacidad económica de cada uno de ellos.

Entre otras cosas, considero la posibilidad de que los gobiernos de los Estados con autorización del Gobierno Federal, celebren convenios con los Municipios cuando se trate de realizar algún servicio público o cualquier tipo de empresa productiva, en los que se establecerá la autonomía de los municipios para administrar todos los ingresos y el compromiso del gobierno a proporcionarles la asesoría técnica y administrativa que se requiera. El Gobierno estatal y federal mediará la concesión de préstamos a los Municipios para facilitar la pronta realización de los objetivos. Los préstamos tendrán un plazo de amortización más o menos largo según los estudios correspondientes, y el Gobierno del Estado supervisará los manejos y administración del dinero.

El Código Municipal que aquí propongo tendría como objetivo homogeneizar las posibilidades de desarrollo y el nivel de progreso de los Municipios de la República Mexicana, basándose en sus condiciones particulares; es decir, en sus recursos propios.

La prensa de los últimos meses ha destacado el descubrimiento de recursos naturales de potencial explotación, en toda la República; yacimientos de uranio han sido localizados en regiones de 17 Estados; nuevos yacimientos de plata han sido descubiertos en Zacatecas; el petróleo, que en 1976 brotó abundantemente en el sureste de México, ahora también ha brotado en el Mar de Cortés; y las posibilidades de extraerlo en la región de Baja California cada día son mayores.

Como podemos darnos cuenta, es muy grande el impulso económico que pueden recibir los municipios a partir de tales descubrimientos. Por ejemplo, el desarrollo de la industria nuclear en nuestro país avanza a grandes pasos. Recientemente se ha estado trabajando en un proyecto para instalar una Planta de Reactores Nucleares en la Rivera Norte del Lago de Pátzcuaro, Mich., con éste y otros proyectos, como el Nucleoeléctrico de Laguna Verde, Ver., los centros de desarrollo se están desplazando por toda la República Mexicana y con ello podrían generarse nuevas regiones económicas. Por ejemplo, en esas regiones en donde existen distintos recursos naturales en explotación, que representan indiscutiblemente un eficaz mejoramiento para la vida social, económica y política para el país, pero, además, sería conveniente que el gobierno federal les proporcionara a estos municipios un impuesto mayor al que tienen establecido, con el fin de que salgan del anquilosado estado de miseria en que se encuentran.

Con referencia a las industrias nucleares que son proyectos modernos en nuestro país, también sería recomendable que los gobiernos de los estados en donde se encuentran ubicados dichos proyectos efectuaran los planes de estudios profesionales acordes a estos sistemas, esto proporcionaría, además, la creación de nuevas carreras profesionales y la desaturación de profesionistas desempleados en los municipios de las regiones y, de hecho, las oportunidades de trabajo aumentarían; la obsolescencia de ciertas carreras profesionales dejarían de ser tal y nuevas carreras se impulsarían, forjándose a la vez, un desarrollo económico, industrial y científico multidisciplinario, en beneficio de los municipios, y en esa forma evitaríamos seguir favoreciendo a individuos extranjeros.

Al igual que la nuclear, la extracción de petróleo y la industria petroquímica pueden dar lugar a cierto modelo de desarrollo; pero, además, pueden constituirse en la base de éste, pues es factible que financien la industrialización en diversos municipios e impulsen la producción agropecuaria.

El petróleo es actualmente nuestra principal fuente de divisas. Puede aducirse que también el turismo (entre otras ramas productivas) crea gran parte del superávit en la balanza comercial de México; eso es innegable, pero mientras que la industria turística está preponderantemente en manos de la iniciativa privada, el petróleo es una industria del Estado y es esto lo que hace posible que las divisas que produzca se empleen en el financiamiento de grandes proyectos nacionales, como el que ahora propongo: que se haga de los Municipios, unidades de progreso.

No es posible señalar en este espacio todas las alternativas que tiene nuestro país, en cuanto a recursos naturales se refiere, para encauzar el desarrollo de los Municipios; pero es indudable que esos recursos existen y que en base a ellos pueden integrarse programas de desarrollo acordes con la región respectiva.

El Código Municipal que he propuesto debe diseñar los términos legales para crear, exigir, propiciar, impulsar, promover y regular el desarrollo económico de los Municipios. Lo debe exigir a las autoridades municipales para que éstas, a su vez, promuevan entre la iniciativa privada o el Estado la creación de industrias o unidades económicas, acordes con las condiciones físicas, económicas, materiales y humanas. Las autoridades municipales crearán, también, instancias de planeación que elaboren los estudios respectivos y manifiesten la situación en que se encuentran los Municipios, pues sólo de esa manera podrá hallarse lo más apropiado y no caer en errores que tarde o temprano lleven al fracaso las empresas acometidas. Se trata de planear el desarrollo económico de los Municipios, no de una carzera desafortunada por implantar cualquier programa o proyecto inadecuado y, por lo tanto, susceptible de convertirse en presa de la rapina de los encargados de ellos.

Con la promulgación del Código, a la larga puede perderse la -
noción de lo que se considera "polos de desarrollo", pues en -
tonces el progreso existiría en todos los Municipios de México
y los "polos" no serían tales, sino algunas de tantas regiones
con vida propia.

Paralelamente al desarrollo económico debe impulsarse el nivel
cultural de los pueblos, pues es sabido que una sociedad con -
individuos preparados puede tener fácil acceso a una mentali -
dad progresista que elimine los vicios, que entre otras cosas,
dan lugar a los malestares sociales, como la delincuencia, el
terrorismo, la indigencia, el alcoholismo, el conformismo y la
indolencia.

Tampoco puede omitirse la atención que merece la prestación de
los servicios públicos, pues, como ya se señaló en la presente
tesis, son base del bienestar de la comunidad e indispensables
para el buen funcionamiento de los diferentes aspectos de su -
vida; es decir, para que el conjunto de la comunidad pueda -
trabajar, producir, recrearse y vivir en armonía.

El aspecto cultural y los servicios públicos son, como ya vi -
mos, elementos importantísimos que conjuntamente con el desa -
rrollo económico deben tomarse en cuenta en el Código que ha -
propuesto y en todo programa que tenga como objetivo dar vida
propia e impulsar hacia el progreso a los Municipios.

Ya que el espíritu de los constituyentes al reformarse el artí -
culo 109 de la Constitución de 1857 actualmente 115 Constitu -
cional, a no dudarlo fué el de fortalecer y vigorizar la econo -
mía de los Municipios, por ende estableció que las contribucio -
nes que las legislaturas de los estados señalen, serán las su -
ficientes para atender a las necesidades municipales y consi -
deramos que las legislaturas de los Estados de la República, no

han interpretado ni cumplido con fidelidad el noble espíritu de los constituyentes, pues lejos de fortalecer la economía municipal con las contribuciones suficientes para atender las cada día mayores necesidades municipales, le han quitado conceptos que tradicionalmente les eran propios.

La limitación anterior es el resultado de la facultad que el constituyente en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, le - dió a las legislaturas de los estados, dándole por un lado a los Municipios personalidad jurídica y capacidad económica para administrar libremente su hacienda, pero por otro lado lo sujeta a la voluntad de la legislatura de la entidad federativa, ya que ésta es la encargada de señalar las contribuciones que pueda cobrar el Municipio para integrar su hacienda.

La independencia Municipal no consiste en que el Municipio - cobre lo que le corresponda o le señalen las legislaturas locales, sino que tenga todo lo suficiente para satisfacer los servicios públicos más necesarios que requiere la vida actual, es por eso que urge la aprobación de un Código Municipal que rija a todos los municipios de la República Mexicana.

Es este, en fin, el propósito de mi tesis y mi propuesta concreta: que el poder legislativo de nuestra nación encamine sus esfuerzos, a la par de los organismos legislativos de los Estados, hacia la institución de los fundamentos legales que, - contando con la estrecha colaboración de las diferentes Secretarías de Estado, impulsen el desarrollo de los Municipios y hagan de ellos verdaderas unidades de progreso.

Exhorto a todos mis compañeros que se preocupan por la investigación del Derecho Municipal, para que luchen por la realización del Código Municipal que establecerá los fundamentos jurídicos que regirán a los Municipios de la República Mexicana, y para lograr que el Municipio sea una verdadera unidad de progreso--- al hacerlo recuerden que estarán Cumpliendo - como Mexicanos.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1975.
- AGUIRRE BELTRAN, Gonzálo. Formas de Gobierno Indígena. México, SEP, 1973.
- ALAMAN, Lucas. Historia de México. México, t II
- ARISTOTELES. La Política. Editorial Porrúa, Edición 1970.
- CASO, Antonio. Sociología. México, Limusa, 1934.
- CASTORENA, J. Jesús. El Problema Municipal. México, 1924.
- ESQUIVEL-OBREGON, Toribio. Historia del Derecho en México.
- GARCIA OVIEDO, Carlos. Tratado de Derecho Administrativo. - Madrid, 1943.
- GARZA, Sergio Francisco de la. El Municipio. México, JUS, 1947.
- HALLER, Herman. Teoría del Estado. México, FCE., 1977.
- Leyes, decretos y circulares del Estado de México.
- Leyes, decretos y circulares del Estado de Veracruz.
- LOPEZ ROSADO, Felipe. Introducción a la Sociología. México, 1950.
- MACEDO, Miguel S. El Municipio. México.
- HERNANDEZ CERVANTES, Oscar. La Restauración Municipal en México. México, 1942.

México, Congreso Constituyente. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría de Gobernación, 1917.

México. Diario de los Debates. México, Secretaría de -
Gobernación, 1917.

MORALES JIMENEZ, Alberto. Historía de la Revolución. -
México, Altiplano, 1969.

NEPOMUCENO, Juan, comp. Colección de Leyes y Decretos del Estado Libre de Oaxaca.

OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. México, Porrúa,

PALAVICINI, Félix. Historía de la Constitución. México, -
1952.

---, México: Historia de su Evolución Constitutiva.

POSADA, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna.
Madrid, 1936.

---, Tratado de Derecho Político. Madrid, 1928.

Recopilación de Leyes, Decretos, Reglamentos y Circulares -
expedidos en el Estado de Michoacán.

Recopilación de Leyes, Decretos, Reglamentos y Circulares -
expedidos en el Estado de Puebla. (Archivo Municipal -
de Puebla).

ROLLAN, M.C. El Desastre Municipal en México, México, 1939.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Mé -
xico, Porrúa, 1977.

ZAVALLIA, Clodomiro. Tratado de Derecho Municipal. Buenos
Aires, 1941.

ZURITA, Alonso. Breve y Sumaria relación de los señores de
la Nueva España.

I N D I C E :

	Pág.
DEDICATORIAS	
INTRODUCCION.	1
<u>CAPITULO I</u>	4
ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO	
a) Concepto del Municipio	4
b) El Municipio Romano	8
c) El Municipio en España	15
<u>CAPITULO II</u>	20
SURGIMIENTO DEL MUNICIPIO EN MEXICO	
a) El Calpulli	20
b) Primer Municipio en México	22
c) El Municipio en la época del México Independiente	30
<u>CAPITULO III</u>	34
FUNDAMENTOS JURIDICOS DEL MUNICIPIO, CON RESPECTO A LOS ESTADOS DE PUEBLA, OAXACA, VERACRUZ, MEXICO Y MICHOACAN.	
a) Ley Orgánica y Reglamentos Municipales del Estado de Puebla.	35
b) Ley Orgánica y Reglamentos Municipales del Estado de Oaxaca.	48
c) Ley Orgánica y Reglamentos Municipales del Estado de Veracruz	51
d) Ley Orgánica y Reglamentos Municipales del Estado de México	55
e) Ley Orgánica y Reglamentos Municipales del Estado de Michoacán	58

M-0030087

Pág.

<u>CAPITULO IV.</u>	65
<u>EL MUNICIPIO COMO UNIDAD DE PROGRESO.</u>	
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFIA	125