

24.7



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

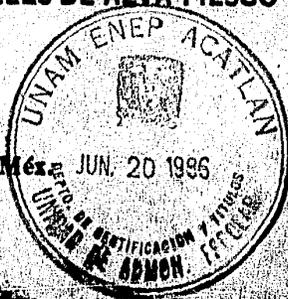
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

**'EL MUNICIPIO COMO FORMA SOCIOPOLITICA, SU  
EVOLUCION Y SU IMPORTANCIA EN LA CONSTITU-  
CION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS'**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
MARIA DE LOS ANGELES DE ALVA FIESCO**

Santa Cruz, Acatlán, Edo. de Méx. JUN. 20 1986





## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCION

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proclama como base de nuestra organización política y administrativa al Municipio. Sin embargo este principio constitucional no ha recibido, desde el punto de vista, la importancia y el tratamiento que merece, toda vez que en las Facultades de Derecho se le estudia como un concepto en Derecho Constitucional y/o una forma administrativa en Derecho Administrativo o bien se imparte como una materia optativa, cuando debido a su importancia debería ser considerada una materia obligatoria. De hecho a éste el pasante de Leyes ve en el municipio únicamente una forma administrativa, carente de importancia que se opera ante la Federación y los Estados.

No es posible negar que en el ámbito municipal se concentran todas las manifestaciones del ser humano: su vida social, y familiar, su economía, cultura, religión, ideología política, etc. El municipio debe ser contemplado como una forma socio-político-administrativa y de gobierno capaz de asegurar el ejercicio de la Democracia y el bienestar de sus habitantes, de interrelacionarse, con una fiscalidad y facultades propias y nunca inferior al nivel de la Federación y de los Estados.

MI interés, en este tema tan importante, se debe a que -  
he vivido en un municipio cuyo progreso ha sido sumamente lento  
y esa lentitud se ha reflejado en forma poco positiva tanto en  
el territorio como en los habitantes. En mi carácter de ciudadana,  
he sido testigo de caciquismo y corrupción, negligencia e -  
ignorancia de funcionarios municipales, de deficiencias y caren-  
cias de recursos y servicios primordiales. Por lo que he trata-  
do de profundizar un poco en el estudio del municipio, buscando  
a través del mismo una explicación a la realidad que se vive y  
una posible fórmula para mejorar las condiciones de los munici-  
pios.

MI trabajo no pretende ser una compilación de normas y -  
preceptos municipales a través de la historia, sino que busca -  
presentar un panorama real, en un lenguaje sencillo y claro, - -  
accesible no únicamente a los estudiosos del Derecho sino a - -  
cualquier persona, las peculiaridades de nuestra célula de orga-  
nización político-social.

Comenzare con una definición de lo que es el municipio,  
no como una mera creación del Derecho, sino como resultado de -  
la agrupación natural de los individuos, que ha ido evolucionan-  
do desde la prehistoria, pasando por el esplendor de Grecia, el

poderío de Roma, el Caipulli en México, la organización del municipio en la Colonia, la importancia de los Ayuntamientos en la Independencia, la Libertad Municipal que buscó la Revolución, el nacimiento del artículo 115 constitucional hasta llegar a las reformas de 1993, propuestas por el Presidente Miguel de la Madrid H.

Presento mi trabajo con la esperanza de que sirva no únicamente para obtener el título de Licenciado en Derecho, sino también para que sirva de consulta a mis estimados compañeros y a toda persona interesada en el tema Municipal.

## A) CONCEPTO DE MUNICIPIO

En los Estados Unidos Mexicanos se ha adoptado como base de la división territorial y de organización político-administrativa, al Municipio.

Así tenemos que en nuestra Carta Magna se habla constantemente del Municipio Libre, en especial el artículo 115, al cual da vida al mismo. Sin embargo no encontramos una definición de lo que debemos entender por Municipio.

El Diccionario de Derecho, del maestro Rafael de Pina, da una breve definición, la cual nos dice que es: "conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento" (1).

De lo anterior podemos entender que el municipio tiene tres elementos esenciales para poder existir: Territorio, Población y un gobierno que recae en el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es una "corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del municipio" (2).

Pueda lo definiré como "una corporación permanente cuyos

(1) Pina Rafael de y Pina Vera Rafael de.- Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, S. A., México, 1934. Pág. 356.

(2) *Ibidem*. Pág. 116.

atribuciones se derivan de la constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal" (3).

Cabino Fraga dice: "El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada" (4).

Agustín Mastala, a su vez define al municipio como: "Una institución descentralizada de los servicios públicos a la que se le ha dado autonomía en el área administrativa". También señala que "el municipio nace de la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz en beneficio de los habitantes" (5).

Todas las anteriores definiciones aunque correctas, han descuidado aspectos muy importantes del municipio, ya que éste no es una creación del derecho. El municipio nace como una forma natural de asociación de los individuos, y posteriormente, como toda institución creada por el hombre, requiere de una regulación jurídica.

Por ejemplo, la definición de Cabino Fraga tiene un enfo-

(3) Citado por Rafael de Pina y Rafael de Pina Vera.- *Ibidem.* -- Pág. 116.

(4) Fraga, Cabino.- *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, S.A. México 1949. Pág. 104.

(5) Mastala, Agustín.- *Manual de Administración Municipal*. México 1978. Pág. 8.

que puramente administrativo, lo cual la hace restringida, puesto que el municipio abarca más características que el solo aspecto administrativo. Ciertamente la doctrina de la administración pública señala que el municipio constituye una forma de descentralización por región, pero no atribuya en ello su esencia, puesto que en el fondo es una realidad, resultado de la tendencia social del ser humano.

Igualmente la definición de Agustín Montaña cae en el aspecto administrativo y casi olvida el aspecto social. El hecho de que el Estado se valga del municipio como una fórmula para facilitar la prestación de servicios públicos y ejercer sus atribuciones, no quiere decir que el municipio deba su origen a la necesidad de descentralizar los servicios públicos. El municipio no es producto de una necesidad administrativa, sino una realidad social.

Por todo lo anterior, me atrevo a dar la siguiente definición de municipio:

El municipio es una comunidad natural de familias establecidas en una extensión territorial determinada, que tiene personalidad jurídica, que esta encaminada a la satisfacción de las necesidades humanas dentro de una localidad, y que esta compren-

da en una comunidad política más amplia.

## B) RÉGIMEN PREMUNICIPAL Y MUNICIPIO NATURAL

El municipio es, desde luego, una sociedad natural. Su formación obedece a la urgencia social del hombre, quien en la diaria convivencia con sus semejantes, en su familia, encuentra un reducido círculo donde no puede satisfacer debidamente sus múltiples necesidades de distintos órdenes, ni defender adecuadamente los intereses individuales y colectivos.

La esencia general del municipio se construye ante todo, — afirmando su carácter natural. Los municipios no son comunidades que surgen al capricho de los individuos o de los gobiernos, sino que son personas sociales naturales y necesarias, cuya existencia debe ser reconocida por gobiernos e individuos. El municipio no es por lo tanto, una asociación estrictamente de carácter legal, como lo pretenden algunos autores, sino que es una agrupación natural resultante de la sociabilidad humana. Es una entidad natural porque no es creada por la ley, sino que nace a impulso de la naturaleza humana; no es una unidad artificial, sino un efecto de la naturaleza; no es un producto legal.

Si se afirmara que el municipio es una mera agrupación legal una creación del derecho o una simple fórmula administrativa

para facilitar la prestación de servicios públicos y nada más, - se olvidaría la verdadera raíz de la comunidad municipal como entidad natural de carácter territorial que existe entre el individuo y el Estado.

Pero hay sin duda, un aspecto legal, porque el derecho -- fué creado para regular y reglamentar, toda creación y actividad del hombre; por lo tanto el derecho le reconoce una personalidad jurídica para poder cumplir mejor sus objetivos, y tiene un aspecto administrativo muy importante en la prestación de los servicios, pero esto de ninguna manera significa que sea una creación de la ley o sólo un engranaje de la maquinaria administrativa.

El derecho debe regir y organizar a esa sociedad natural, estableciendo al efecto, normas para su funcionamiento y objetivos que deben estar encaminados siempre a conseguir el bien común, que en el orden jurídico siempre debe guardar.

El municipio es, como ya se ha señalado, una comunidad natural, una sociedad fundamental, como lo son la familia y el Estado aunque no en el mismo grado.

El municipio es una sociedad fundamental porque abarca al hombre como ser, en su integridad de persona; no se fija en una

sola dirección determinada de su acción como ocurre con las asociaciones voluntarias constituidas para fines especiales, sino que mira al conjunto de las aspiraciones de la vida humana, auxiliando al individuo en las diversas manifestaciones de su actividad. Es una comunidad dentro de la cual el hombre tiende a la finalidad que su naturaleza le señala, desarrollando con amplitud sus deseos de mejorar tanto en el aspecto material y económico, como en el más elevado del espíritu. Es por ello que el hombre ha buscado incesantemente su perfeccionamiento con las directrices señaladas por su ley natural, conviviendo primeramente con sus semejantes más íntimos -vínculos de sangre y parentesco- y al no bastarle ese círculo reducido, traspasa los límites del hogar buscando encontrar en una reunión más amplia, que será entonces el municipio, la satisfacción de sus más diversas exigencias; y aún después, al ver esta esfera todavía estrecha y un tanto restringida, para realizar las aspiraciones humanas, surge otra sociedad fundamental más amplia y complicada y a la vez más perfecta: el Estado.

De lo anterior se puede desprender otro carácter de la comunidad municipal: el de una sociedad orgánica.

El municipio además de ser una sociedad natural, es orgánica; lo integra las familias, que al convivir en determinado -

territorio le dan existencia; familias que se han unido por lazos de costumbre, cultura, raza, religión, tradiciones, etc. No está formado por hombres aislados, inconexos, sino por familias reunidas en forma natural y espontánea y que constituyen células vitales de toda sociedad política.

La reunión de familias es un hecho social, una realidad, y es precisamente de esa realidad de donde surge la comunidad municipal. Este carácter orgánico no puede dejarse a un lado.

Dentro de la comunidad municipal existen dos tipos de nexos o vínculos naturales que son: de parentesco y de domicilio.

Los de parentesco se dan en la familia ya sea por razones de matrimonio o bien de sangre y los de domicilio, se deben a la vecindad, a un proceso de aglutinación por afinidad de tipo local, como por ejemplo: la propiedad y el domicilio.

Desde su primer momento, como una realidad social se da el municipio natural, independientemente de que se desarrolle hasta lograr convertirse en una forma político-administrativa.

Un elemento importante en la existencia del municipio, como ya lo habíamos mencionado, es el territorio o espacio geográfico, ya que toda comunidad municipal se asienta sobre un territo--

rio, un asiento material. El municipio tiene una base territorial donde desenvolverse, y que no será sino una parte del territorio del Estado al cual pertenece.

Esta característica del municipio es de gran significación, si consideramos que el hecho de la convivencia espacial, de vecindad, la engrandece y designa sus límites. Por ello se forma como rasgo muy característico de la comunidad municipal, la relación de vecindad, la contigüidad de los hogares, y en suma, la convivencia de las familias dentro de una localidad limitada. Sin la existencia vecinal, no se comprendería al municipio.

Resumiendo, y tomando en cuenta lo expresado por el autor Moises Ochoa Campos, se puede decir que:

"Hablamos de un régimen premunicipal, cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria" (6).

Y se habla de "municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local" (7).

(6) Ochoa Campos Moises.- La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, S.A. México 1979. Pág. 22.

(7) *Ibidem*. Pág. 23.

El municipio político se da en el momento en que la comunidad de un determinado territorio instituye política y administrativamente, su régimen social.

### C) CORRIENTE GRECOLATINA

Dentro de la antigüedad, de las diversas civilizaciones, destaca con luz propia, la cultura Griega, cuna de la civilización. Su influencia ha persistido hasta nuestros días.

Su organización se basaba principalmente en la familia, -- sin embargo ésta era mucho más extensa que la conocida por nosotros; ya que incluía, además de los progenitores y descendientes, a los esclavos y "clientes". Cada conjunto tenía dioses, religión y normas propias, siendo el padre o jefe de familia, sacerdote, legislador y juez.

En Grecia, la evolución de la familia, dió como resultado la creación de la Gens, y de esa forma constituir una segunda -- forma de comunidad con predominio de vínculos domiciliarios.

Para esta transformación, jugó un importante papel la religión doméstica, que tenía un carácter exclusivista. Sólo podía ser heredero el primogénito, en caso de fallecer, le sucedían el hermano que le siguiera en edad, y así sucesivamente, hasta lle-

gar a los otros parientes varones.

Este culto doméstico conservó la unidad familiar a pesar de su crecimiento y la constituyó en una Gens.

Posteriormente, en virtud de necesidades de comercio, defensa y matrimonios de individuos de diferentes gens, llevaron a la creación de la "Fratia" o "Curia" que era la unión de familias o Gens.

El aspecto legal de la Fratria se lo dió un aspecto religioso: un Dios protector, común a todas las familias integrantes de la Fratria. Además de que se designaba a un Fratriarca o Curión.

Más adelante con la unión de Fratrias, se creó una nueva forma de agrupación social, que se conoció como Tribu, la cual tenía como un factor de unión a un hombre héroe, a quien se le divinizaba. Este héroe épico era elegido de entre los héroes de las diversas Fratrias.

A su vez, la Tribu evolucionó, para dar lugar a la Ciudad. "Así como varias Fratrias se habían unido en una tribu, pudieron asociarse varias tribus, a condiciones de que se respetase el culto de cada cual. El día en que se celebró esta alianza, la ciudad fué" (8).

(8) Fustal de Coulange. Citado por Ochos Campos Moises. La Raza Mexicana Municipal. Ed. Porrúa. México 1979. Pág. 57.

La ciudad fué la máxima organización política alcanzada por los griegos. La ciudad paulatinamente superó a las antiguas organizaciones, las cuales perdieron importancia llegándose al concepto de Polis como un todo que contiene a las partes y abarca al individuo.

Sin embargo y de forma casi incomprensible no se dió el siguiente paso para llegar a la formación del Estado Nacional.

Se dieron ciertos tipos de uniones temporales entre las ciudades griegas con fines de ayuda en las guerras, ya defendiendo o bien atacando.

Se formaron confederaciones llamadas Anfictiónicas o Ligas Anfictiónicas, las cuales tendían a garantizar la libertad de los miembros. Era usual el predominio de una ciudad entre las confederadas, pero sin intentar formar un Estado, pues podrían separarse, reasumiendo su independencia.

Se puede decir que Grecia no vivió un régimen municipal en el sentido que conocemos, pues no había diferencia entre el Estado y el Municipio, se vivía en una ciudad-estado o como algunos autores le llaman, Familia-Estado.

En la Eslava nunca se presentó una distinción entre go--

bierno nacional y municipal. No obstante, las instituciones políticas y sociales de los griegos influirían fuertemente a las futuras organizaciones municipales. En especial a Roma.

Por su parte Roma, en un principio fué gobernada por Reyes, algunos de ellos, como es el caso de Rómulo, son considerados más que parte de la historia, parte de una hermosa leyenda.

Los reyes no lo eran por el simple hecho de su nacimiento, sino que en un principio lo fueron por elección popular (comicio), más tarde cada rey elegía a su sucesor, previa aprobación del Senado, lo cual le dió un matiz de República. A pesar de ello el término "monarquía" está bien empleado ya que el cargo era vitalicio.

Junto al rey, se encontraba el Senado, formado por ancianos venerables, constituyendo un elemento oligárquico y gerontocrático.

Además del Senado y el Rey, existía otro elemento de suma importancia en la organización política de Roma: los Comicios, donde no todos los ciudadanos tenían igual influencia e importancia, debido a la división en Curias, pero que permitía una participación.

Posteriormente y debido a una reforma de Servio Tulio - -

(390 A.C.) surgieron los Comicios por Centurias, los cuales nacían de un censo celebrado cada cinco años. La población era dividida según su riqueza en 193 grupos o centurias y cada centuria recibía un voto, siendo los más ricos quienes poseían un total de 18 centurias, siendo la mayoría dieron un matiz plutocrático al sistema.

Desde el nacimiento de los Comicios por Centurias, éstos se ocuparon principalmente de colaborar en la formación de leyes (sin derecho de iniciativa o de reforma) y en la elección de funcionarios. Y los Comicios por Curias se ocuparon de asuntos administrativos (aprobación de testamentos, etc.)

Se puede decir que la antigua Roma fué una Confederación de Gens; y cada gens como una confederación de domus o de familias. En cada Domus, existía el paterfamilias que era jefe, sacerdote, juez y máxima autoridad.

Sin embargo todos estos elementos eran de la Roma patricia; la Roma plebeya tenía también sus autoridades y asambleas populares. Sin embargo la representación de Roma ante los pueblos extraños, pertenecía a los órganos patricios.

Con la expulsión del último Rey, alrededor del año 510 -- A.C., nace la República.

El rey es sustituido en sus funciones religiosas por el Pontífice Máximo. Los senadores son designados por el Censor, surgen dos cónsules que tenían facultades para dirigir la administración de justicia, funciones policíacas, derecho de hacer proposiciones a los comicios, de pedir opiniones al senado, y funciones financieras; todas estas facultades forman el Imperium.

El Senado, durante la República, llevó a Roma a numerosas victorias. Su mérito estuvo en haber tenido en su seno a individuos con experiencia en los cargos públicos.

Durante la República se rompió la estrecha unión entre gens y senado. Los Censores eran quienes incluían o excluían a los miembros del senado. Siguiaron sustituyendo los comicios por curias y centurias con sus funciones.

Debido a las frecuentes ausencias de los Cónsules, se crearon magistraturas, de las cuales se pueden mencionar las siguientes: Tribunado Militar (plebeyos que eran jefes de infantería), los Censores, Questores (encargados de la justicia penal), pretor (justicia civil para ciudadanos romanos y otro para extranjeros), ediles (orden en calles y mercados) y sin olvidar la Dictadura.

En vista del rápido crecimiento del Imperio Romano, se --

vió la dificultad para organizar política y administrativamente al mismo y fue como dió lugar al Imperio, que tuvo que abandonar la idea de la Polis, Estado-Ciudad, por resultar muy estrecho para un territorio tan grande.

El Principado, primera fase del Imperio, tuvo como figura importantísima a Octavio (Augusto, más tarde), hijo adoptivo de Julio César, quien se caracterizó por ser un emperador sabio y virtuoso.

Octavio reunió en su persona, facultades y funciones republicanas: Tribuno, Cónsul, Pontífice Máximo, Censor, Presidente del Senado, Jefe Militar y otros. Y aunque su actitud hacia el Senado era cordial, no deja de desconfiar por razones obvias.

Los Comicios y el Senado fueron perdiendo fuerza e importancia.

La ciudadanía se otorga a todos los provincianos y así comienzan a participar en la vida política del Imperio.

Llegó el momento en que el Imperio era tan grande que Roma ya no era la morada habitual del emperador, y ya se hablaba del Imperio de occidente y de oriente. Lo que inevitablemente llevó a administraciones separadas y a su vez, al fin del gran Imperio Romano.

Se puede decir que ambas culturas, Griega y Romana aportaron al municipio moderno lo siguiente:

Grecia, la Polis y una conciencia de que los ciudadanos tienen derechos civiles y políticos, así como la autonomía local.

Roma a su vez, sentó los antecedentes para el Ayuntamiento y sus funcionarios.

Ambas dieron los principios de la autonomía municipal, sufragio, principios de soberanía popular, organización fiscal, --responsabilidad de funcionarios y la diferencia entre el municipio y el Estado.

## CAPITULO II EL MUNICIPIO EN MEXICO

### A) EL CALPULLI

La organización social imperante antes de la Conquista, -- respondía a un molde general que determinó la constitución de grupos comunales en todo el mundo. Aunque adoptando aquí características y detalles propios.

La existencia de grupos organizados de familias entre los Aztecas, Mayas, y en general, entre las numerosas comunidades de lo que hoy es la República Mexicana, respondían a la institución, denominada por los Nahuas: "Calpulli".

"El Calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad cuyo antepasado divino o nahual era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular". (1)

Es en los calpullis donde hallamos atisbos lejanos de lo que es un municipio actual.

En estos "barrios" se asentaron los pequeños núcleos tribales

(1) Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa S.A. -- México 1979. Pág. 33.

los cuyos miembros estaban unidos por lasca familiares, presentando una cierta cohesión engendradora de un espíritu de trabajo y cooperación, que se manifestaba en la realización de labores de índole comunal.

El calpulli se constituyó en una organización político-social-municipal con características tales como las que a continuación mencionamos:

1) Al frente de cada barrio había un jefe electo entre los descendientes o familiares del mítimo. Este jefe era llamado "Telpochtlati", 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 comunidad ante los gobernantes superiores; resolvía todo lo que afectaba a la colectividad, tanto en sus festividades, como en sus intereses y reunía a los ancianos en su casa, convirtiéndose en el centro del barrio.

Dice un cronista, respecto de 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, por que no lo sufren y ha de ser principal y hábil para ampararlo y defenderlo y a éste tenían y tienen como señor, y no lo eligen por sucesión, sino suerto eli-

gan a otro, el más honrado, sabio, hábil a su modo y viejo, el que mejor les parece para ello".

2) 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 eran conocidos como "indios cabezas", y su intervención era necesaria en los asuntos de trascendencia.

De estos funcionarios el más importante era el Teochcahu (señor) cuyo cargo era de elección y por méritos guerreros; era un cargo vitalicio y el hijo no sucedía al padre.

3) La Tribu era una liga de Calpullis.

4) 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 importancia al Tlacatecuhtli, quién opacó al Tlatoani, llegando a ser objeto de una gran veneración y siendo en vida, prácticamente un Dios. Esta situación, ante los ojos de los españoles, representó una monarquía o un imperio que no existía; ya que se trataba de una Confederación de Tribus.

En pocas palabras, al llegar los españoles, las comunidades indígenas, eran municipios naturales desarrollados. Existiendo un brote de municipio político y una división de la sociedad en clases. Se podía apreciar un poder autónomo integrando un poder soberano. Se daba la asociación de vecindad gracias a la localidad domiciliaria. Fincado en la explotación de la tierra, el calpullí, representa nuestro municipio natural de carácter agrario.

#### B) EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA

Al pisar Hernán Cortés las playas Veracruzenas, se inició la formación de una nación, hija de dos razas y culturas divididas profundamente por razones de religión y costumbres que habitaban en países apartados, ignorando cada uno la existencia del otro.

La Conquista de México no se realizó por poderes encontrados al otro lado del mar, sino por Instituciones creadas en el país.

El Municipio de Veracruz, fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, fue quien dió comienzo a la Conquista.

Respecto de la fundación de la Villa Rica de la Veracruz,

el cronista español Bernal Díaz del Castillo, dijo: "Hicimos alcaldes y regidores, 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 Gonzalo Mejía y alguacil real a Ochoa Viscaíno y a un Alfonso Romero".

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.

La Institución del primer municipio mexicano es para la historia un hecho de singular importancia, puesto que sería el patrón para el nuevo gobierno.

Las instituciones municipales irían naciendo con la fundación de ciudades y constituyéndose en funciones determinadas. A pesar de las irregularidades y diversos ambientes, el municipio, como lo conocemos, lograba su arraigo en el país.

Ya establecido Hernán Cortés con su arbitrio, procedió según las exigencias que se le iban presentando. Siguiendo los lineamientos de la Península, la legislación municipal de la Nueva España se basó primeramente en las Ordenanzas de 1524 y 1525; des-

país en las ordenanzas dictadas por Felipe II en 1573, sobre descubrimientos, poblaciones y pacificación de las Indias.

"Las ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, establecían y reglamentaban la forma y condiciones bajo las cuales se debían llevar a cabo la fundación de las nuevas ciudades, haciendo especial mención al respecto de la propiedad de los indios, la salubridad del lugar y recomendando como cosa importante que estuvieran cerca de las tierras pobladas por indios para predicarles el evangelio". (2)

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 sólidos 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 diocesana 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 mu-

(2) Carza, Sergio Francisco de la. El Municipio. Ed. Jus. México 1947. Pág. 45.

nicipal eran los Regidores, que en ciudades como México llegaron a ser hasta ocho, pero en las pequeñas villas eran solo cuatro. Entre los Regidores anualmente se elegían dos alcaldes ordinarios y un alférez, cuya función consistía en llevar la bandera municipal en los días de fiestas. 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 defendía 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 Numeros Públicos y Reales y Eclesiásticos con diversas funciones cada uno.

A fin de conseguir mayor honestidad en los funcionarios (gobernadores, alcaldes mayores, corregidores), éstos 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 le hacía cuando dejaban el cargo que se les había encomendado.

Los funcionarios municipales eran judiciales y administr

tivos, pero fueron reduciéndose progresivamente a consecuencia de la centralización cuyos efectos fueron dejándose sentir también en las colonias.

Entre las funciones administrativas se encontraban:

a) El cuidado de las obras públicas, que se decretaban bajo la superintendencia de los regidores.

b) El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo especial atribución del fiel ejecutor la de vigilar las pesas y medidas.

c) La policía y el orden de mercados y abastos.

d) El cuidado del disfrute común por los vecinos de diez leguas a la redonda de los pastos y bosques y aún de las tierras de señóricos después de levantadas las cosechas.

e) La administración de los derechos para la venta de carne y pan.

f) 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.

g) La disposición de las armas públicas tocaba al Presi--

dente de la Audiencia.

En cuanto a la Hacienda, los Ayuntamientos tenían bienes propios, urbanos y/o rústicos, administrados directamente por él, o bien eran rentados al mejor postor, designándose los productos 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 cosechas o alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos en que por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones de cada lugar, había de bastarse a sí mismo. Y la Alhóndiga, que era una bolsa de cereales controlada por los Ayuntamientos; por ella pasaban todas las operaciones que hacían de esa especie, castigándose con penas más o menos fuertes a quienes obstruían su intervención. Dicha situación estaba garantizada en la función legislativa de los Ayuntamientos, pues éstos tenían capacidad para darse sus propias Ordenanzas, las cuales debían estar apegadas a las Reales y ser examinadas por la -

Audiencia y aprobadas por el Consejo de Indias para su cabal cumplimiento.

Por otra parte, no se debe de olvidar el Ciclo Francés, que vivió España y que lógicamente vendría a influir en sus colonias. El Absolutismo de los Borbones, contagió a la Organización política española. Se vivió el Absolutismo Ilustrado ("Gobernar al pueblo pero sin el pueblo"). En materia municipal se mandaron visitadores para que reportaran el estado en que se encontraban los municipios y poder reorganizarlos.

Se creó un nuevo orden de cosas para poder consolidar un mayor poder. Se dividió el país en Intendencias, y se nombraron subdelegados que vinieron a substituir a los Corregidores y Alcaldes Mayores. Al frente de las Intendencias se encontraban los Intendentes.

No se puede negar que España procuró la asimilación y protección de los naturales, ya que en la enseñanza trató de inculcarles sentimientos e ideas católicas, a través de las manifestaciones más comprensibles para el grado de cultura de los nativos: representaciones en festividades religiosas, como fué el caso de las pastorales.

En cuanto se refiere al trabajo, se procuró que los naturales adquirieran un hábito creándoles el interés por sus productos

y fomentando junto con la idea del ahorro, aunque para ello tuvieran que utilizarse medios de coacción.

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

Desgraciadamente el error estuvo en el elemento humano entre los españoles, quienes hicieron gala de despotismo y crueldad en contra de los indígenas, violando las leyes que los protegían.

Esta situación prevaleció durante tres siglos.

Durante el largo período de la Colonia, la organización municipal se fué afirmando y tomando cuerpo 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 forma propia.

No debemos perder de vista el hecho de que el municipio surgió en nuestra patria en circunstancias especiales y que se sirvieron de dicha institución para satisfacer intereses particulares, degenerando conforme se avanzaba, haciendo en la Colonia un comercio de los cargos públicos.

El Municipio Mexicano era la denominación de una división territorial administrativa, más no correspondía a una entidad política como lo era el Municipio Español, pues los Ayuntamientos fueron cuerpos de simple administración y policía, sin una función política permanente, ya que siempre estuvieron vigilados por las autoridades superiores, no dejándoles libertad alguna.

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.

### C) EL MUNICIPIO DE LA INDEPENDENCIA

Durante la época colonial los municipios fueron organizaciones que más o menos cumplían con su cometido, pero que no pudieron forjar hombre con la suficiente visión, de esta institución, para seguir en los años de la Independencia.

A pesar de ellos, la idea de la Independencia Política, en los países latinoamericanos, germinó en los Ayuntamientos.

Era tal el vasallaje que se rendía a los españoles y cada vez mayor la centralización que vivían los municipios que hizo que brotara en todos los sentidos el principio de la Soberanía

Nacional.

Al iniciarse en México la época independiente y aún en medio de las batallas insurgentes se conservaron las instituciones españolas, y para nuestro caso, seguía subsistiendo el municipio Español.

La primera de las legislaciones que se ocupó del municipio en esta etapa fue la Constitución de Cádiz de 1812, la cual aunque efímera, tuvo vigencia en ciertos casos, por ejemplo al establecerse la libertad de imprenta y en lo relativo a las elecciones de los Ayuntamientos.

En las elecciones de los Ayuntamientos, los criollos derrotaron ampliamente a los españoles, ya que el elemento criollo insistía en que los municipios eran soberanos.

Entre los demás casos que reglamentaba la Constitución, se encontraba el sistema de elección popular directa y la no reelección de los funcionarios del Ayuntamiento, además declara la obligatoriedad ciudadana de ocupar los cargos por un año, pero se hizo notar también un sentido negativo en lo que respecta a la sujeción a que estaban expuestos por parte de los Jefes Políticos.

Este Jefe Político o Prefecto había sido implantado en - -

Francia por las instituciones napoleónicas, era delegado del Gobierno Central, interceptaba la relación del gobierno local y el gobierno nacional. Esta institución caracterizada por antidemocrática, fue derivada de la Constitución de Cádiz, siguiendo el modelo francés.

Este funcionario tenía un doble papel: de representante local de un poderoso gobierno central y jefe ejecutivo de un gobierno regional.

A la Constitución de Cádiz, sigue la de Apatzingán, expedida en ese lugar el 23 de octubre de 1814; Constitución que con servó el estado de cosas imperantes en esa época en lo relativo a la vida municipal.

En el Plan de Iguala, aunque no se hace referencia particular al municipio, hace que entren en la vida del México Independiente a través de la confirmación que hace dicho plan de todas las autoridades existentes, ya que en su artículo 15 decía: "que todos los ramos del Estado y empleos públicos subsistirían y sólo serán removidos los que se opongan a este plan, y substituidos por los que más se distinguen en su adhesión, virtud y mérito". Dejando subsistentes los Ayuntamientos bajo el control de los Jefes Políticos.

No es sino hasta la abdicación de Iturbide el 19 de marzo de 1823, cuando el Congreso se preocupó de legislar en materia municipal, nombrando una Comisión que formularía el plan de una constitución política de la Nación Mexicana y en la que se establecería la forma de elección de los miembros que daban integrar el ayuntamiento, el cual debía de hacerse por el voto popular, sirviendo para el caso, únicamente los habitantes que formaban la comunidad.

Fue cuando por primera vez en la historia del régimen municipal, se tomó en cuenta el número de habitantes y no la categoría del pueblo, como anteriormente se hacía para saber el número de miembros con que debía de contar dicha institución. Así vemos que había poblaciones con menos de mil habitantes que tenían un alcalde, dos regidores y un síndico; hasta poblaciones en las que había cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos cuando sus habitantes excedían de sesenta mil.

Fue también cuando se admitió que los Ayuntamientos estuviesen representados ante el Congreso, es por fin cuando les conceden voz y voto para la aprobación o reforma de una ley y de agtuar a favor o en contra de un gobernado. Igualmente se les concede a los municipios, los atributos hacendarios para satisfacer

los gastos públicos, hecho que fue admitido por primera vez en América. Sin embargo, este trabajo no llegó ni siquiera a discutirse; representaba un proyecto de Constitución más apegada a la realidad mexicana tomando lo propio y peculiar de la Nación.

La Constitución de 1824 se distinguió por la creación de un nuevo organismo que en lo sucesivo sería sede y asiento de los poderes de la Federación, mejor conocido como Distrito Federal.

De acuerdo con la nueva Constitución se nombró como Presidente al General Guadalupe Victoria y como Vicepresidente a Don Nicolás Bravo, tomando posesión de su cargo el 18 de octubre de 1824.

Llegado su tiempo, Santa Anna, asestó un golpe de Estado e instauraría en el país una República Centralista e inmediatamente disolvería las Cámaras de la Unión y los Congresos Locales sustituyendo a la mayoría de los funcionarios públicos por conocidos conservadores, los cuales se dedicaron a hacer propaganda favorable al Centralismo.

El 13 de octubre de 1835 el Congreso se declara Constituyente y emite una Constitución Centralista, conocida como las Siete Leyes (30 de diciembre de 1836). Caracterizándose por preceptos tales como el que los gobernadores estarían sujetos al Gobier

no Centralista, suprimir las legislaturas de los Estados, para convertirlos en Departamentos gobernados por Juntas Departamentales; -- las rentas públicas estarían a disposición del Gobierno Central.

Este cuerpo de leyes a pesar de ser Centralistas, se ocuparon más ampliamente de los Ayuntamientos. Sin embargo, el dominio centralista colocó a los Ayuntamientos bajo una dependencia total y absoluta de las autoridades del centro, Prefectos y Subprefectos del Departamento y del partido, éstos a su vez subordinados al Gobernador del Departamento.

El Gobernador era nombrado por el Presidente de la República, el Prefecto por el Gobernador y confirmado por el Ejecutivo; quedando así el Municipio colocado en un grado muy inferior jerárquicamente ya que el Prefecto y Subprefecto, tenían sujeto al Municipio además de que presidían el Cabildo.

Los Gobernadores entre sus facultades tenían la de suspender, de acuerdo con las Juntas Departamentales, a los Ayuntamientos y de resolver los conflictos suscitados en las elecciones de éstos.

Las Ordenanzas Municipales eran elaboradas por la Junta -- del Departamento, la que tenía a su cargo: examinar y aprobar las cuentas referentes a los bienes propios y los arbitrios y contri-

buciones, pudiendo fijar éstos únicamente al Gobernador Central.

Con el espíritu Centralista que vivía el país se dictaron las ordenanzas municipales de 1840 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 13 de junio de 1843; estableciendo estas distintas que el territorio de la República se dividiría en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades.

Así los Departamentos eran regidos por el Gobernador, nombrado por el Presidente; los Distritos fueron administrados por funcionarios centrales, o sea los Prefectos; los Partidos por los subprefectos y las Municipalidades por sus respectivos Alcaldes y Ayuntamientos. El 3 de junio de 1848 se dictó la primera Ley: Ley de Dotación al Fondo Municipal, y señaló los bienes y actividades materia de los impuestos al municipio, entre otros la matanza, la fabricación de cerveza, etc.

Instalada la Segunda República Federal, se ordenó que en forma transitoria tuviere vigencia; tanto el acta constitutiva de la Federación, como la Constitución Federal de 1824, por virtud del decreto del 22 de agosto de 1846, donde los Estados de la República substituyen a los Departamentos y el Departamento del Distrito Federal volvería a funcionar, toda vez que se había extinguido por las Leyes Centralistas de 1836.

sin embargo la segunda República, se vio interrumpida cuando Santa Anna volvió a tomar el poder y reimplantó las Bases Orgánicas de la anterior República Centralista y a los Ayuntamientos los consignó como órganos de Gobierno Central, teniendo todavía existencia los Prefectos y Subprefectos del ciclo francés. Llegando así a su fin esta etapa con la existencia de dos facciones: Centralista y Federalista.

La Centralista (conservadora) que negaba el carácter colectivo de los Ayuntamientos y que deseaba suprimirlos.

Los Federalistas, que deseaban un ambiente descentralizado con la existencia de Estados Libres y Soberanos e instituir la elección popular y directa de los Ayuntamientos; pero las dos facciones presentaban un punto semejante: El Régimen de Prefecturas y Subprefecturas características del Ciclo Francés.

El Plan de Ayutla cuyo propósito inmediato era derrocar a Santa Anna, fijó las bases constitucionales para que la Nación asumiera la Soberanía Nacional.

Este Plan de Ayutla no contempla a las municipalidades de una manera específica, de un modo muy general fijó disposiciones para el arreglo interno de la República, estableciendo entre otras

cosas el caso en el ejercicio de los funcionarios que hubieran --  
desmerecido la confianza del pueblo. Además disponía que el Pre-  
sidente Interino convocara al Congreso Extraordinario para que se  
avocara a constituir a la Nación bajo la forma de una República -  
Representativa Popular.

Comafort en 1856, en su carácter de encargado provisional  
del Poder Ejecutivo, expidió el "El Estatuto Orgánico Provisional  
de la República Mexicana", hasta en tanto no se dictara la Consti-  
tución Política.

La Constitución de 1857, definió la organización de la Re-  
pública, en Representativa, Democrática y Federal. Esta Constitu-  
ción se ocupó tan solo "de paso" del Municipio, ya que no elevó -  
a carácter constitucional al régimen municipal y solamente se ocu-  
pó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios para  
establecer la forma popular de elección de las autoridades muni-  
cipales.

Durante el breve reinado de Maximiliano (1864-1867), estan-  
do aún vigente la Constitución de 1857, el 10 de abril de 1865 se  
expidió un Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, carente de  
vigencia práctica, validez jurídica, el cual sin embargo contu-  
nia disposiciones en materia de Prefectos y Subprefectos Municipa-

les e indicaba que la administración municipal estaba formada por los Alcaldes, los Ayuntamientos o Consejos Municipales y los Comisarios.

Con el triunfo militar de los Republicanos sobre el Imperio y la entrada del Presidente Juárez a la Ciudad de México quedó nuevamente instaurada la República.

El Municipio al igual que las demás instituciones, fué tomando un curso de normalidad.

Sin embargo los vicios de aquella época tales como centralizar el poder olvidando que la democracia se inicia en el municipio; el manipular y absorber el municipio por parte de los gobiernos de los Estados siguieron subsistiendo.

Vinieron las Leyes de Reforma y a consecuencia de ellas, - los ayuntamientos se vieron incapacitados para poseer bienes raíces y para administrar los mismos, encontrándose en la necesidad de pedir a los propios; el dinero en efectivo fué de difícil manejo para ellos.

En su momento Porfirio Díaz, triunfante sobre Lerdo de Tejada y Juárez, se habría de establecer en el poder por más de 30 años. Caracterizándose su período por el régimen de las Jefaturas

Políticas que prácticamente ahogaron la vida municipal.

"Las Jefaturas Políticas tuvieron en la extensión del país características generales:

- a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos.
- b) Estaban sujetos a la voluntad de los gobernadores.
- c) Centralizaban y menudaban la actividad municipal.
- d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción.

Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar en lo criminal". (3)

La división política se caracterizó por un Centralismo absoluto que tenía la base de su división en funcionarios e instituciones tales como: Jefes Políticos, Prefectos, Subprefectos, Jefes de Policía, Directores Políticos, Prefectos Populares y Visitadores.

(3) Ochoa Campos Noises. P. Cit. Pág. 274.

Las Jefaturas Políticas fueron el refugio de los cacicagos combatidos por la Revolución de 1910.

#### D) EL MUNICIPIO DE LA REVOLUCION

El principio de la Revolución habría de ser la lucha contra la dictadura de Porfirio Díaz; por el reparto de las tierras y por la libertad económica y política del municipio.

Las Jefaturas Políticas representaban en las municipalidades, a la odiosa dictadura. Es sin duda en el Plan de San Luis, documento histórico, donde se iniciaría el movimiento revolucionario.

Madero se nombró como Jefe de la Revolución, pero como él solo firmaba este Plan, no encuentra principio legal ni quién lo haga nombrar Presidente Interino; asimismo manifiesta que se levanta en armas para no traicionar la confianza depositada por el pueblo.

En su plan expresaba "La soberanía de los Estados, la Libertad de los Ayuntamientos, los derechos del ciudadano solo existen escritos en la Carta Magna. Las Cámaras de la Unión, no tienen otra voluntad que la del dictador. Los Gobernadores de los Estados son designados por él, y ellos a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales" (4). Además establecía -

(4) Casasola Gustavo. Historia Gráfica de la Revolución Mexicana. Vol. 1. Ed. Trillas, S.A. México 1973. Pág. 212.

que tan pronto como la ciudad o pueblo recobrase su libertad, la autoridad legítima provisional recaería en el principal jefe de las armas, facultado para delegar sus funciones en algún otro ciudadano, quién sería confirmado o removido en su cargo por el Gobernador Provisional.

El Plan de Ayala a su vez, redactado por Emiliano Zapata, proclamó el derecho a la tierra y a la libertad. En su artículo 6o. decía: "Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia vengal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles, desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión y los usurpadores que consideren con derecho a ellos los denunciarán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución". (5)

El artículo 7o. a su vez, decía: "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más que dueños del terreno que pisan, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricul

(5) Cascoala Gustavo. Op. Cit. Vol. II. Pág. 427.

tura, por estar monopolizadas, en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa, se expropiarán, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos o campos de sembradura o labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos". (6)

El 7 de junio de 1911 al entrar triunfante Francisco I. Madero y en octubre de ese mismo año elevarse a Presidente de la República, se inició un fugaz Gobierno Democrático.

Así entraría en acción don Venustiano Carranza con su Plan de Guadalupe, haciendo un llamado a las armas bajo su jefatura y con miras a restablecer la Constitución y de derrocar al usurpador Victoriano Huerta, hechos conocidos por todos los mexicanos, puesto que quedaron grabados en nuestra historia.

Este Plan, conocido también como Manifiesto a la Nación, desconocía al Gobierno de Victoriano Huerta, a los poderes legislativo y judicial y a los Gobernadores de los Estados que reconocieran al usurpador. Se resolvía a sostenerse en armas y designaba como primer Jefe del Ejército al propio Venustiano Carranza, -

(6) Ibidem.

quién sería el encargado del Ejecutivo y convocaría a elecciones después de haber llegado triunfante a la Ciudad de México. El 15 de julio de 1914 Victoriano Huerta, vencido, habría de renunciar dando de esta manera el triunfo al movimiento Carrancista.

Con este acontecimiento, propiamente se cierra el movimiento revolucionario y se abre una nueva etapa de nuestra historia.

## CAPITULO III EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION

### A) EL HACIMIENTO DEL ARTICULO 115

La Revolución Mexicana postuló desde sus inicios la libertad municipal, inscribiendo tal demanda en numerosos programas, tales como el Programa del Partido Liberal Mexicano, en el cual los hermanos Flores Magón pedían la supresión de los nefastos Jg fes Políticos, la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

Así como estos postulados, hubo muchos otros que fueron creando el ambiente propicio y necesario para crear una conciencia de la necesidad de que la libertad municipal quedara plenamente garantizada por el orden legal.

Al triunfo de la Revolución y una vez liquidado el usurpador Huerta, Don V. Carranza procuró por restablecer el orden legal, dando el primer paso el 3 de octubre de 1914, con su mensaje a la Convención de Generales. Abordando el problema municipal al manifestar que su Gobierno Provisional debía implantar las reformas políticas y sociales necesarias para restablecer el orden constitucional, siendo la más urgente y necesaria: el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de

los Estados y como principio y esencia de todas las prácticas democráticas.

Posteriormente, el 12 de diciembre de 1914 en Veracruz, Carranza expidió un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe, encontrándose entre ellos, cinco que se referían a asuntos municipales. Fue el decreto número 8 el relativo a la libertad municipal, el que habría de convertirse en el iniciador de la reforma municipal de la Revolución.

Don Venustiano Carranza, como encargado del poder Ejecutivo de la República Mexicana, convocó al Congreso Constituyente - el 14 de septiembre de 1916, quedando instalada la reunión el día 10, de diciembre de ese mismo año.

El Constituyente de Querétaro se preocupó verdaderamente por llevar a la Constitución el principio de la Libertad Municipal, así lo manifestó la Comisión de la Constitución, cuando al referirse sobre el proyecto del primer Jefe, expresó que el establecimiento del Municipio Libre constituía la diferencia más importante y por tanto la novedad, con respecto a la Constitución de 1857.

Fue durante la sesión ordinaria del miércoles 24 de diciembre de 1917, cuando se sometió para su discusión, el proyecto del

artículo 113, cuya primera fracción no fué motivo de debate, reservándose para su votación.

Esta primera parte hacía referencia a que los Estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado cada uno por su Ayuntamiento de elección directa y sin autoridades intermedias entre ésta y el Gobierno del Estado.

La segunda fracción del dictámen propuesto, fue la que más discusiones provocó, puesto que refería que los municipios debían administrar libremente su Hacienda, recaudando todos los impuestos y contribuyendo a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señalare la legislatura local.

Así como también establecía que se podían nombrar inspectores para que vigilaran que el Estado percibiera la parte que le correspondía; supervisarán la contabilidad de cada municipio y que todos aquellos conflictos hacendarios que se llegaran a suscitar entre el municipio y los poderes de un Estado, lo resolviera la Corte Suprema de la Nación.

El Constituyente no dudaba sobre la conveniencia de dotar al municipio la libertad política, sin embargo era necesario dotarlo de recursos propios y suficientes para poder hablar de una

Autonomía Económica. Sobre esta cuestión giró la discusión, provocando una división entre la Asamblea Constituyente.

La forma en que se propuso el citado dictamen era inadecuado, ya que dejando en manos de los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, obligaría al Estado a subordinar su administración a la de los municipios.

Además estaba la intervención de inspectores y una inesperada competencia para la Suprema Corte.

Durante la sesión del 25 de enero de 1917 se sometió a votación la segunda fracción, siendo desechada por 110 votos en contra y 35 a favor.

Después el 30 de enero, los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, pusieron a debate su voto particular sobre la segunda fracción del artículo 115. Aduciendo que después de haber interpretado el sentir de la Asamblea, proponían el siguiente proyecto: "Los municipios administraran libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales para atender sus diversos ramos, y del tanto que le asigne el Estado a cada Municipio.

Todas las controversias que se suscitan entre los poderes -

de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado, en los términos que dispondrá la ley respectiva". (1)

El Diputado Calderón al hacer uso de la palabra expresó que ninguno de los dos dictámenes había expresado e interpretado el espíritu que los animaba, y en virtud de la importancia del asunto, propuso que el debate se aplazara.

El General Jara, por su parte exhortó a los Constituyentes a que no abandonaran el recinto hasta no haber concluido todos los trabajos.

Varios diputados presentaron una moción suspensiva a fin de que el debate sobre la fracción segunda se aplazara para el día siguiente.

Sin embargo la Asamblea no tomó en cuenta dicha moción y a pesar de lo avanzado de la hora prosiguió en el debate.

En esas condiciones extremas se forjaba la fracción segunda que vendría a consagrar a medias y en forma deficiente la libertad municipal, a pesar del buen espíritu que animaba a los Constituyentes.

(1) Palavicini, Félix F. Historia de la Constitución de 1917. Tomo II. México 1938. - Citado por Ochos Campos Moises. Op. Cit. Pág. 337.

En la sesión permanente que puso fin a los grandes debates del Constituyente, efectuados los días 29, 30 y 31 de enero de -- 1917, se trató por tercera y última ocasión el tema de Municipio Libre.

Cuando en aquella jornada tocó el turno de la fracción ya mencionada, el cansancio físico y mental reinaba entre los constituyentes.

Y una vez retirado el voto particular propuesto por Medina y Jara, nadie hizo referencia al dictamen de Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, quienes proponían como solución la clasificación de los ingresos que debían corresponder a los municipios -- en caso de conflicto, acaecido entre el Ejecutivo y el Municipio, resolvería la legislatura y si surgía entre ésta y el municipio, resolvería el Tribunal Superior.

El último diputado que tomó la palabra fue G. Ugarte, que expuso que era loable el propósito de crear la independencia económica del municipio pero no se podía crear la absoluta autonomía de los Ayuntamientos, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materia administrativa, Hacendaria y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Y que sin embargo al estar creando el municipio libre no se debía establecer un régimen que roz--

quiera la armonía que debía existir entre el municipio y los poderes del Estado, los municipios debían acatar las leyes locales.

Y propuso un dictamen en los siguientes términos: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades". (2)

Tal proposición del diputado Ugarte fue llevada a votación, teniendo 59 votos a favor y 61 en contra.

De este modo la Autonomía Financiera y la Libertad Municipal quedaron a merced de la legislatura y del Ejecutivo.

Además al centrarse la atención del Constituyente en la -- Autonomía Financiera del Municipio, se olvidaron de un aspecto importante y vital: la forma de solucionar los conflictos suscitados entre el municipio y las autoridades del Estado.

El artículo 115 constitucional por su propia trascendencia no ha permanecido inmutable y ha sufrido reformas el 20 de agosto de 1928 y el 29 de abril de 1933. Esta última más bien fue una -- adición al párrafo segundo de la fracción primera que decía: "Los

(2) Ibidem

presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por la elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la designación que se les dé no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no 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". (3)

De esta manera se incorpora en el régimen municipal el principio revolucionario "SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION".

La reforma de 1928 no interesó directamente a los municipios sino la integración de las legislaturas de los Estados.

#### 2) LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

Como característica esencial del municipio se ha señalado su autonomía, tanto respecto de la administración federal como de la administración local, que tiene trascendencia política y jurídica, puesto que se basa en un sistema de elecciones democráticas pa

(3) Ochoa Campos Moises. Op. Cit. Pág. 345.

ra designar a los miembros del Ayuntamiento. Además de que no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la administración central, ni con el gobierno del Estado.

La Constitución de 1917 consagró cinco principios esenciales respecto de la autonomía municipal que se pueden deducir del contenido del artículo 115:

I. El municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

II. La administración del municipio por un Ayuntamiento de elección popular directa.

III. La prohibición de autoridades intermedias entre el municipio y el Gobierno del Estado.

IV. La libre administración de su Hacienda.

V. La personalidad jurídica de estarán investidos los Ayuntamientos.

Respecto del concepto de autonomía municipal, se ha hablado y escrito mucho sin llegar a dar una definición exacta e irrefutable de la misma.

"Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadise--

tas 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 que en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territoriales 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. El municipio se refiere, exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial. Su autonomía debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades y atribuciones que le otorga la Constitución". (4)

La autonomía municipal es un concepto de relación entre el municipio y el Estado, fundado en el respeto y la coordinación entre ambas corporaciones de Derecho Público. Por medio de este régimen el Estado reconoce, la existencia y fines de la institución municipal, de conformidad con tendencia sociológica. Debido al al

(4) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Textos Universitarios. Dirección General de Publicaciones. México 1975. Pág. 135.

cance y carácter de la palabra autonomía, no es posible definirla absolutamente.

Existe una tendencia general de ver a la autonomía municipal, como un conjunto de autonomías, cuya suma de poderes la constituyen. Se habla de Autonomía en materia Política; Autonomía en materia Administrativa y Autonomía Financiera.

La autonomía en materia Política, se analiza desde el punto de vista que el municipio es una comunidad política capaz de organizarse en respuesta a las necesidades vecinales. La comunidad cuenta con la posibilidad de regirse a sí misma, de autogobernarse eligiendo a sus gobernantes.

La autonomía en materia Administrativa, se presenta como respuesta a los requerimientos sociales. Por lo cual una de las actividades del municipio esta en la realización de obras y la prestación de servicios públicos según las necesidades de la comunidad y de acuerdo con su organización interna.

La autonomía Financiera, ya que el fin del municipio es buscar el bien común, está encaminada a la realización de obras de beneficio colectivo desde el aspecto económico. Es tal la importancia del elemento económico en la vida municipal, que es prácticamente su base, ya que si carece de él o bien es insufi-

ciente, difícilmente podrá realizar sus fines.

### C) LA HACIENDA DEL MUNICIPIO

Hasta antes de las Reformas de 1983, la Hacienda Municipal se integraba en base a lo dispuesto en los artículos constitucionales 115 Fracción II y 27 Fracción VI, Párrafo Primero, que establecían:

Art. 115 Fracc. II: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales".

Art. 27 Fracc. VI: "Los Estados y el Distrito Federal, 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".

La Hacienda Municipal es un aspecto muy importante en la organización administrativa municipal, ya que es determinante el hecho de que el municipio cuente con elementos necesarios o idóneos para su supervivencia y progreso, es por ello que se deberá facilitar a los Ayuntamientos los medios para superar su situación financiera y lograr el mejor aprovechamiento de sus recursos

humanos y materiales, asimismo los gobiernos de cada Estado deberán coadyuvar a la solución de las necesidades más apremiantes de los Ayuntamientos y por consecuencia lógica del municipio, a través de la creación de fondos de promoción municipal.

A continuación, mencionaré los bienes e ingresos que forman la Hacienda Municipal, de acuerdo a lo establecido en la generalidad de las leyes orgánicas municipales, hasta antes de las reformas de 1983.

- 1.- Bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- 2.- Bienes muebles e inmuebles destinados a los servicios públicos municipales.
- 3.- Bienes de uso común municipal.
- 4.- Capitales y créditos a favor del municipio, así como donaciones, herencias y legados.
- 5.- Rentas y producción de bienes municipales.
- 6.- Contribuciones que percibían por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal y las que decretara la legislación y otras disposiciones legales relativas.
- 7.- Productos y rendimientos de sus bienes patrimoniales e inversiones públicas.

- 8.- Licencias y permisos al comercio.
- 9.- Impuestos sobre diversiones.
- 10.- Explotación de rastro.
- 11.- Mercados.
- 12.- Multas.
- 13.- Impuestos adicionales para obras materiales.
- 14.- Derechos sobre registros de la propiedad.
- 15.- Panteones.
- 16.- Arrendamientos.
- 17.- Derechos sobre Registro Civil.

En cuanto a volúmen, en el papel, los ingresos parecen ser abundantes y suficientes. Sin embargo no debemos olvidar que de acuerdo con la Ley de Hacienda Municipal y a lo decidido por el Congreso de cada Estado, un buen porcentaje, por no decir la mayoría de los ingresos, pasaban a las arcas del Gobierno Estatal. Dejando recursos escasos en los municipios, insuficientes para la realización debida de las actividades correspondientes al Ayuntamiento.

Además si analizamos algunos de los ingresos encontramos - que algunos no es posible que se den y que otros son poco frecuentes o bien son mínimos. Por ejemplo los rastros no se encuentran en todos los municipios y en caso de existir natansa, se trata de natansa clandestina; en nuestra provincia las diversiones más usuales son fiestas y cirios, cuya característica principal es su paso transitorio y presentaciones anuales; los ingresos por concepto de Fiestas de cofradía, aunque se pueda hablar de una mayor constancia, al igual que los ingresos por derechos en el Registro Civil,

Cabe agregar que otros ingresos como el pago de permisos de construcción, de "piso" y otros, son evadidos por los ciudadanos obligados a ellos.

Desde mi punto de vista, las deficiencias en los municipios no son atribuibles únicamente a los recursos escasos, sino también a que cuando es necesaria la coordinación entre las autoridades municipales y dependencias oficiales (Secretaría de Agricultura y Gananas, Secretaría de Obras Públicas, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, etc.), dicha coordinación deja mucho que desear en eficiencia y agilidad. Además, volviendo al aspecto de recursos económicos, la mala gestión que provoca la Hacienda del Gobierno del Estado, y la corrupción inagotable de los funcionarios de los Ayuntamientos, han agravado la situación.

## **D) LA ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO**

Es el Ayuntamiento el órgano que representa la suprema autoridad dentro del municipio, siendo también el responsable del gobierno municipal.

Funciona en forma colegiada a través de sus miembros que son nombrados por elección popular directa, durante en su encargo tres años y no pudiendo reelegirse en el período inmediato ninguno de ellos de acuerdo con lo establecido por el artículo 115 - - Constitucional.

El Ayuntamiento se encuentra formado por el Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores.

Además de que cuenta con Organos Consultivos y de Colaboración y Juntas de mejoramiento Cívico, Moral y Material.

Los Ayuntamientos están investidos de ciertas facultades necesarias para resolver los asuntos de sus respectivos municipios. Encontrándose entre sus principales facultades las siguientes:

- 1) La formación de sus leyes, reglamentos y bandos municipales.
- 2) La división de su territorio según sus necesidades.

- 3) La realización de contratos y concesiones de servicios públicos.
- 4) La formulación de programas de diversos tipos según sus fines y necesidades.
- 5) El nombramiento y remoción del Secretario y Tesorero.
- 6) El enviar proyectos para la contratación de empréstitos.
- 7) El presentar la iniciativa de su presupuesto al Estado.
- 8) El administrar su Hacienda.
- 9) El conocer del informe anual que debe presentar el Presidente Municipal.
- 10) El dotar de panteones al municipio.
- 11) El cuidar el embellecimiento de la población.
- 12) El proponer la apertura, mejoramiento y supresión de obras y servicios públicos dentro del municipio.
- 13) El aceptar herencias, legados y donaciones a favor del municipio.
- 14) El dictaminar medidas de seguridad en caso de epidemias o de siniestros.

- 15) La realización del Censo Municipal.
- 16) El cuidar el aseo general de la población.
- 17) El vigilar la moralidad y conveniencia de los espectáculos públicos.
- 18) El procurar la promoción y divulgación de las tradiciones y valores históricos de la localidad.

Respecto de los miembros del Ayuntamiento, el Presidente Municipal, es el órgano ejecutivo y su cargo es el de más alta investidura, puesto que su posición es equiparable a la del Gobernador respecto del Estado y a la del Presidente de la República respecto de la Federación. Entre sus derechos y obligaciones, destacan las siguientes:

- 1) Es el encargo de cumplir y hacer cumplir las disposiciones acordadas en el Cabildo.
- 2) Promulgar y publicar el Bando Municipal. Dentro de esta obligación y derecho del Presidente Municipal, cabe recordar una costumbre que aún se conserva en algunos municipios de nuestro país, consistente en que cada 5 de febrero que corresponda publicar el Bando de Policía y Buen Gobierno, el Presidente Municipal, acompañado de -

los demás miembros del Ayuntamiento y de una Banda de Música, recorre las calles del municipio para enterar a los habitantes de la publicación del mencionado Bando.

- 3) Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento.
- 4) Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos y aplicar las sanciones a los infractores.
- 5) Vigilar que la inversión de los fondos municipales se apliquen conforme al presupuesto.
- 6) Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales.
- 7) Rendir un informe anual de su administración.
- 8) Auxiliar a las autoridades judiciales.
- 9) Servir de órgano de comunicación entre su Ayuntamiento y otros Ayuntamientos y/o con el Gobierno del Estado.

Por todas estas facultades y obligaciones, se debe suponer que el cargo de Presidente Municipal recae en personas de amplios conocimientos y reconocida honradez.

Del síndico, se puede decir que es la persona que representa los intereses del municipio, es el representante legal, ya que

tiene facultades de procurador y mandatario del mismo en los negocios o litigios en que el municipio fuere parte. Su número puede ser de uno o dos, dependiendo de lo establecido en la ley orgánica municipal de cada Estado, así como de la importancia del municipio.

Entre sus facultades, podemos mencionar:

- 1) La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- 2) Representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios de que fuere parte.
- 3) Desempeñar las funciones legales que se le encomienden.
- 4) Asumir o auxiliar al Ministerio Público en sus funciones y las demás que le señalen las leyes respectivas.

Los Regidores son los encargados de los diversos ramos de la administración municipal, variando el número de ellos en base a la importancia del municipio y de lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado, así como de las necesidades y posibilidades de cada municipio.

Asimismo:

- 1) Son los encargados de integrar la Comisión de Vigilancia de los Servicios Públicos.
- 2) Deben asistir a las sesiones del Cabildo.
- 3) Vigilar y desempeñar la administración del ramo que se les haya encomendado.
- 4) Proponer al Ayuntamiento las medidas convenientes para la mejor administración del municipio.
- 5) Tiene voz y voto en las sesiones del Cabildo.

El Ayuntamiento se caracteriza por ser Autoridad y Agente.

Autoridad, puesto que sus actos tienen poder de decisión de surtir efectos jurídicos. Y además de tener a su mando la fuerza pública del lugar.

Agente, como órgano de la administración local, cuando sus facultades se reducan a determinados casos, por ejemplo cuando es auxiliar del Estado o de la Federación; o de preparar informes para diversos asuntos, debido a sus conocimientos de la localidad; o bien como encargado de procurar por la educación pública en su jurisdicción, etc.

Los Organos Consultivos, pueden ser establecidos por las leyes municipales con el propósito de auxiliar al Ayuntamiento en sus labores.

Los Organos de Colaboración se encargan de aglutinar a Clubes de servicios como asociaciones civiles, Club de Leones, etc. Estos únicamente actuarán colaborando para la realización de los fines del municipio, y nunca con funciones públicas que impliquen una invasión de la soberanía y autonomía del municipio.

Una vez que se ha establecido el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, en ejercicio de la autonomía municipal y de sus facultades, nombrará a sus colaboradores más cercanos, que desempeñarán labores de suma importancia para la administración municipal, siendo éstos:

Tesorero Municipal.- Quien será el encargado de:

- 1.- Manejar la economía municipal.
- 2.- Recaudar, guardar y vigilar los fondos municipales.
- 3.- Realizar un corte de caja cada día último de mes y rendir un informe al Ayuntamiento.
- 4.- Formular la cuenta pública municipal en los primeros -

quince días del primer mes de cada año.

5.- Y realizar los pagos de acuerdo al presupuesto de egresos, previa aprobación del Presidente Municipal.

**Secretario Municipal.-** Que estará facultado para:

1.- Dar fe pública y válidas con su firma a los documentos suscritos por el Ayuntamiento.

2.- Coordinar las actividades del Presidente Municipal con los demás funcionarios, con otros ayuntamientos, con otros municipios y con su comunidad.

3.- Tener a su cargo y cuidado la oficina de archivo del Ayuntamiento.

4.- Estar presente en las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa y para levantar las actas respectivas.

**Juz Municipal.-** Que será el encargado de ejercer las funciones jurídicas de la localidad.

**Jefe de Policía.-** Que vigilará y procurará por mantener el orden público, contando para ello con un cuerpo policiaco.

Se puede decir, sin temor a incurrir en falsedad, que to--

dos los cargos municipales, desde la Presidencia Municipal hasta la Comandancia de Policía, son de gran importancia y responsabilidad y que de ejercerse las facultades conferidas a cada cargo, -- con absoluta honradez serian mas que suficientes. Sin embargo para quienes hemos vivido en un municipio, no escapa la triste verdad, la enorme diferencia entre la teoria y la realidad. Como mantenerse indiferente ante el estancamiento de los municipios y el enriquecimiento inexplicable de los exfuncionarios municipales.

Para desgracia de los municipios los cargos del ayuntamiento llega a ser ocupado en su inmensa mayoria por individuos que carecen de un sentido de servicio desinteresado en favor de la comunidad que los ha elegido como sus representantes y que sin embargo hacen gala de despotismo y corrupcion, o en el peor de los casos de una grave falta de conocimientos, capacidad y conciencia para desempeñar su cargo.

¿Qué se puede decir de un Jefe de Policía que es el dueño de una cantina, en la cual se arman pleitos y desmanes escandalosos; de la cual salen individuos alcoholizados?; ¿Qué se puede pensar de un Presidente Municipal, cuyo compadre es el Tesorero Municipal, que a los seis meses de iniciado su período, pasa en automóviles último modelo?; ¿Cómo se puede explicar que el Presi-

dente Municipal y el Síndico, violando las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, no publiquen la convocatoria para realizar el cambio de los Consejos de Colaboración y realicen una asamblea para tal efecto a las cuatro de la mañana en el domicilio del que fuera el Jefe de su campaña política?

Desde ahora me atrevo a decir que la reforma Municipal -- tan anhelada y al fin lograda, habrá de estrellarse ante la barrera de la corrupción e ignorancia municipal; en tanto no se tomen medidas drásticas y definitivas para evitar que los oportunistas hagan uso de los puestos municipales para obtener beneficios particulares y saquear las arcas del municipio.

Sobre el particular creo que una posible solución a este problema, se encuentra en un control estricto de la Sria. de Contraloría General de la Federación y las contralorías de los Estados sobre los funcionarios municipales. Así como la aplicación estricta de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y leyes estatales de la materia, en aquellos casos de corrupción y enriquecimiento ilegítimo de funcionarios municipales.

#### **CAPITULO IV.- LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 DE 1967.**

##### **A) NUEVOS ASPECTOS ADQUIRIDOS POR EL MUNICIPIO.**

El 6 de diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, presentó ante el Congreso de la Unión, la iniciativa de un Decreto que reformaría y adiciónaría al artículo 115 Constitucional.

En la exposición de motivos, precisó en cuanto al Municipio, que el Constituyente de Querétaro pretendió establecer la autonomía del mismo la cual no se había llevado a su real práctica, debido al Centralismo, convertido en una limitante para la realización de la vida municipal, por lo cual se presentaría en este período, una tendencia descentralizadora, que permitiera a la larga la redistribución de competencias en el orden Federal, Estatal y Municipal. Procurando fortalecer en este último el Gobierno directo de la comunidad básica. Logrando de esta manera el fortalecimiento de la Nación, a través de su célula: el Municipio.

Es por ello que los cambios sufridos por el artículo 115, -- presentan una clara tendencia a vigorizar la Hacienda, su autonomía política, otorgándole facultades que los Estados y la Federación habían "robado" al municipio.

Así pues las reformas publicadas en el Diario Oficial de la

Federación el 3 de febrero de 1963, introducen cambios trascendentales en la vida de los municipios, atendiendo a aspectos políticos, económicos, administrativos y sociales.

El artículo 115 quedó dividido en 10 fracciones, siete de las cuales hacen referencia exclusiva del municipio, dos de forma común a los Estados y Municipios y una que refiriéndose sólo a los Estados, no sufrió una modificación substancial.

De esta forma en la primera parte artículo 115 quedó establecido que la base sobre la que se organiza el país, es el Municipio Libre, siendo una República Federativa, constituida por Estados Libres y Soberanos.

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes...."

En lo referente al Ayuntamiento queda organizado de igual manera que con anterioridad a las reformas, subsistiendo obviamente el principio de la No Reelección.

Además en lo referente al procedimiento de desaparición de -

poderes municipales, se establecen requisitos para la suspensión o declaración de haber desaparecido los poderes municipales o para la revocación del mandato de alguno de los miembros del Cabildo.

Esta reforma pretende garantizar el principio de legalidad y de seguridad jurídica en favor de los funcionarios electos popularmente por la comunidad municipal. Además de que se otorga garantía de audiencia y medios de defensa legal a los funcionarios del Ayuntamiento. Aunque no se establecen con claridad las causas graves -- que den lugar a la desaparición jurídica del Gobierno Municipal, dejando a las Constituciones locales esta facultad y tampoco se señala quienes podrán ejercer las acciones respectivas, dando lugar a -- que lo establezcan leyes locales secundarias.

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los -- ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñan 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.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes o que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, se-

rá substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley".

En la Fracción II, se hace referencia a la personalidad jurídica del municipio y en materia de legislación municipal se amplían las facultades de los Ayuntamientos por dentro de los lineamientos que señalen las leyes estatales, ya que los municipios podrán expedir reglamentos y disposiciones de observancia general.

"Fracción II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y sanejarán su patrimonio conforme a la Ley.

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

El texto anterior del artículo 115 no refería de una manera clara y exacta cuales eran los servicios públicos locales que debían estar a cargo del municipio.

Debido a ésto, numerosos servicios públicos locales estaban a cargo de la Federación y de los Estados; dando lugar a que los --

servicios a cargo del municipio se dedujeran por exclusión.

Respecto a esta fracción cabe comentar que anteriormente se daban (y aún se dan casos) de que en el municipio, al ser requerido un servicio de alumbrado, las autoridades del ayuntamiento alegaban que estaba fuera de su competencia y que este servicio estaba a cargo de la Compañía de Luz y Fuerza; así también sucedía con el servicio del agua potable, el cual era competencia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el municipio estaba encargado únicamente de dar mantenimiento y cuidado a las instalaciones del pozo de agua, en caso de una descompostura grave había que esperar a que la SAER reparara la falla. Por lo anterior es hace evidente que la especificación de los servicios a cargo del municipio, evitan molestias a los vecinos y obligan a la prestación de un mejor servicio.

No se puede negar la conveniencia de que un Ayuntamiento, en necesidad de las necesidades de su comunidad, preste los servicios necesarios, sin rebasar su competencia geográfica y administrativa.

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

a) Agua potable y alcantarillado.

- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y central de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Evidentemente la reforma a este artículo da una idea más clara de los servicios a cargo del municipio, además de que contempla la coordinación de los municipios para la prestación de los servicios públicos y realización de obras de beneficio colectivo, ya que

por ejemplo es muy común que algunos municipios cuenten con maquinas barredoras y otros a su vez carezcan de ellas, pero cuenten con un rastro y los otros no; por lo que un intercambio y asociación en este aspecto, redundara en beneficios para la comunidad.

En materia económica existen dos características principales dentro de las municipalidades:

1.- La concentración de los ingresos fiscales de parte de las instancias superiores de Gobierno.

2.- La desigualdad, evidente, entre los municipios del país.

Por un lado existen comunidades municipales que tienen un gran desarrollo económico e industrial, un claro ejemplo son los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, en el Estado de México; los cuales atraen la inversión y al crédito.

Por otro lado tenemos a municipios sumamente pobres, sumidos en la marginación y el olvido y por otra parte existen municipios sumamente poblados que presentan numerosos conflictos de tipo social, económico, de servicios, etc., los cuales han ido creciendo en forma desproporcionada e irregular, atendiendo unicamente a su cercanía con los centros industriales y de producción. Un claro ejemplo es el municipio de Netzahualcoyotl, Estado de México y veci

no del Distrito Federal que representa un grave problema de difícil solución.

Toda vez que los asentamientos humanos han crecido en forma desmedida debido a la cercanía del Estado de México con el D.F., la gente de provincia que ha inmigrado atraída por "el espejismo de la Ciudad", se han asentado en la periferia creando cinturones de miseria, pero principalmente en Cd. Nezahualcoyotl, donde han surgido problemas que van desde vivienda, agua, luz, transporte, escuelas, hasta delincuencia, drogadicción, alcoholismo, etc.

La mala distribución de los ingresos en todos los municipios ocasiona las fugas de elementos humanos y materiales, hacia los municipios industrializados y progresistas, y el abandono de tierras de cultivo.

Es de esperarse que al aumentar los conceptos de ingresos -- que quedaran en poder de los municipios, disminuya la penuria de -- los mismos; que sirvan para la ejecución de obras y servicios, y -- que permita romper la dependencia económica a la que estaba sujeto con los Estados y la Federación.

\* La descompensación en la competencia tributaria se comenzó a dar de 1910 a 1951, ya que del total de ingresos de la Federación en 1910 el 12.89% correspondía al municipio, y en 1951 disminuyó al 3.03% ascendiendo ligeramente de 1951 a 1964 del 3.03% al 3.84%.

"Los datos de 1964, acusan la desmesurada absorción federal que prevalece en materia tributaria en el país. Dicho en otras palabras, en 1964, la Federación dispuso para su función administrativa y para la ejecución de su programa de obras federales, de la cantidad de 17 mil millones de pesos, a los que se sumaron 2 mil millones correspondientes al Departamento del Distrito Federal. Los dos dispusieron en total, de cerca de 3 mil millones de pesos. En contraste con estas sumas, los 2,357 municipios de la República solamente contaron en total, para lo que pudieramos llamar gastos domésticos del país, con escasos 689 millones de pesos.

En los últimos 20 años, la tasa media de crecimiento de los ingresos brutos municipales ha sido en Impuestos 10.1%; en Derechos 16.6%; en Productos 8.5% y en Aprovechamientos 12.3%. Los Impuestos que son los recursos fiscales tradicionalmente fuertes, han venido perdiendo su importancia respecto a las demás fuentes". (1)

El texto anterior del artículo 115, daba facultad a las legislaturas locales y a las dependencias económicas del sector Federal Centralizado para intervenir en la determinación del monto de los recursos que le correspondía al municipio y a los rubros a los que los podía destinar.

Es por ello que la fracción IV enumera los rubros fiscales -

(1) Ochoa Campos Moisés. Op. Cit. Pág. 426.

que los municipios habrán de percibir de acuerdo con el espíritu de las reformas, la órbita de actividades del Ayuntamiento es aplicada para permitirle aprobar su presupuesto de egresos, es decir, disponer libremente de sus recursos destinándolos a los fines que el propio gobierno municipal determine.

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislatu-

ras de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, no de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. - Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

Las disposiciones contenidas en las fracciones V y VI para formular planes relativos al desarrollo y planeación de tipo urbano, así como la cooperación en conurbanización municipal presentan una innovación que se venía requiriendo.

Por que debido a factores sociológicos, geográficos, políticos y económicos, los municipios no deben encontrarse aislados en su intento de progresar. Es mucho más fácil y práctico que las localidades interesadas creen en forma conjunta programas y planes que beneficien a todos. Una cooperación vecinal para obras y servicios públicos es sin lugar a dudas una acción acertada, un caso específico anterior a las reformas, es la "Ley de Cooperación para Obras Públicas Municipales" del Estado de Tabasco, que establece la obligación de los habitantes de los municipios de cooperar en obras de construcción y reconstrucción de carácter municipal, tales como pavimentación, agua, alcantarillado, etc., tanto en su municipio como en los ajenos. La práctica de este plan a nivel nacional sería de enorme beneficio.

"Fracción V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de

reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarias".

"Fracción VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

La Fracción VII repite lo contenido, anterior a la reforma de 1983, en el párrafo segundo de la fracción III, que otorgaba el mando de la fuerza pública al Ejecutivo Federal y Gobernadores de los Estados, diciendo:

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

La Fracción VIII, nos habla en sus primeros párrafos, de los Gobernadores de los Estados y Diputados locales, y en su párrafo último repite, caso en los mismos términos, la adición que se publica

ra en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, durante el sexenio del Presidente José López Portillo que introduce el principio de representación proporcional a los Ayuntamientos de México, independientemente del número de sus habitantes. Anteriormente a las reformas de 1983 era necesaria una población de - - - - 100,000 habitantes o más para que se pudiera presentar el principio de la representación proporcional.

**Fracción VIII.** Los gobernadores de los Estados no podrán dudar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del Cons-

titucional, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios".

En la fracción IX, se establece que los trabajadores al servicio del Municipio, estarán protegidos por el Artículo 123 Constitucional.

La importancia de esta reforma, en el área del Derecho Laboral, es de gran trascendencia. Puesto que los trabajadores al servicio del Municipio estaban excluidos del 123 Constitucional. A partir de esta reforma, los gobernadores de los Estados y Municipios deberán sujetarse a lo dispuesto en la Constitución, Ley Federal del Trabajo, Leyes Reglamentarias Laborales y Leyes Estatales de la materia.

A pesar de que no lo manifiesta expresamente se deduce que se esta aludiendo al apartado B del artículo 123 Constitucional.

A partir de las reformas de 1983, el cambio de funcionarios municipales, no representara el cambio del personal que labora bajo las ordenes del Ayuntamiento.

Por lo cual, desde nuestro punto de vista, se trata de una -

reforma acertada al manifestar en forma clara y precisa la protección de las leyes laborales a favor de los trabajadores municipales, a quienes por diversas razones y en forma fraudulenta, eran tratados en ocasiones como burocratas y en otras como simples trabajadores, ignorando sus derechos abociando lagunas en la ley.

"Fracción IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

La fracción X eleva a rango constitucional los convenios de coordinación que pueda celebrar la Federación y los Estados, y éstos con los municipios.

"Fracción X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios -

con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Es evidente que el espíritu que anima estas reformas, es progresista, sin embargo cabe preguntarnos si los elementos humanos con que se cuentan son los ideales para cumplir con los propósitos de este artículo 115 reformado.

### CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

El Municipio Natural, desde un punto de vista sociológico, se da en la comunidad domiciliaria, es decir, que se trata de la asociación natural por excelencia.

El Municipio no es una mera creación legal, sino que en un principio es una simple agrupación primaria espontánea y natural que surge por necesidades comunes y que sin embargo en su desarrollo y evolución se ha visto en la necesidad de convertirse y organizarse en una entidad pública, con personalidad jurídica y de encuadrarse dentro del marco del Derecho.

La herencia de Grecia y Roma son instituciones que aún tienen vigencia, tales como el principio de autarquía municipal, sufragio popular, interés público, organización edilicia, etc.

El Calpulli, institución asteca fundada en la explotación de la tierra, representó nuestro Municipio natural. En México, el grupo de Calpullis comenzó a dar lugar a una organización política, donde algunos ven el inicio del Municipio Político, debido a una incipiente división de la sociedad en clases.

Nuestro Calpulli presentaba semejanzas con la Gens griega, puesto que ambas eran formas de asociación tradicionales, sus lasos

eran de parantasco, constitufan un municipio primitivo de carácter agrario. Sin embargo presentan diferencias tales como el hecho de que la Cens se basaba fundamentalmente en la propiedad territorial y el Calpulli en la explotación de la tierra. El paso de la familia a la Cens se hacía por el acrecentamiento numérico de la misma bajo la autoridad del pater familia; y el Calpulli, el paso de la familia a éste se hacía por el aumento numérico de las familias, gobernadas por un consejo.

La Conquista de México no emanó de los poderes encontrados en España, sino de las Instituciones implantadas en el país. El Municipio de Veracruz legalizó la conquista.

Al iniciarse el régimen municipal en la Nueva España se dió un fenómeno curioso, se establecían primeramente los Gobiernos Políticos Locales y después se creaban los vínculos de vecindad.

La vida colonial se caracterizó por la preponderancia del control peninsular en los Ayuntamientos.

De los siglos XVII a XVIII comenzó a nacer el municipio castizo que se regía por costumbres y prácticas nacidas en la Nueva España.

Bajo la influencia de la Revolución Francesa, comenzaron a despertar los sentimientos de Independencia y Libertad en los Ayun

tamientos.

Las Jefaturas Políticas, instituciones del Cielo Francés subsistieron durante el siglo XIX.

A mediados del siglo XIX, surgieron las tendencias Conservadoras y Liberales. La primera que buscaba una rigurosa jerarquía al sistema de autoridad y la supresión de la elección de los Ayuntamientos. La segunda, Federalista, que buscaba ayuntamientos de elección popular con un régimen descentralizado.

Durante la época de Reforma, siguieron subsistiendo las Prefecturas que darían lugar a la Dictadura.

La Revolución tuvo entre sus fines principales, lograr la abolición de las Jefaturas Políticas y la libertad del municipio.

A la Revolución Mexicana se debe el haber consagrado al Municipio Libre como la base de nuestra organización política y social.

El Municipio debe tener características tales como la Autonomía Municipal, la administración libre de su hacienda, personalidad jurídica, y sus relaciones con el Estado no deben tener como intermedio a ninguna autoridad.

El Municipio, forma junto con el Estado y la Federación una trilogía pública de administración y de Gobierno.

Exista el principio de la No Reelección para los cargos públicos en el Municipio, con la característica de que después de haber ocupado un cargo como propietario se podrá volver a ocupar, el mismo cargo, pasado un período y por solo una vez más. Lo que nos hace pensar que dicho principio no es aplicado al pie de la letra.

Sin embargo, y a pesar de lo dispuesto por la Constitución de 1917 y del espíritu que animó al Constituyente de Querétaro, la constante intronización de los gobiernos Estatales y del Gobierno Federal, se ha propiciado la casi inaplicabilidad del artículo 115. La realidad administrativa mexicana no hace justicia al espíritu del 115 Constitucional.

Ha sido necesario todo un proceso por el que ha tenido que pasar el artículo 115, para llegar a las reformas de 1983.

Las Reformas de 1983, presentan una fórmula política y legal que busca la mejor distribución de las tres instancias (Federación, Estado y Municipio).

Las Reformas de '83 robustecen la personalidad jurídica del municipio; hacen frente a la Centralización de la Federación; definen los servicios a cargo del municipio; reafirman el criterio constituyente sobre la libre administración de la Hacienda Municipal; determinan el patrimonio del municipio; se establecen reglas

para la observancia del principio de Representación Proporcional; obligan a regular las relaciones laborales entre Ayuntamientos y empleados; se reconoce la facultad de los Ayuntamientos de expedir reglamentos, Bandos de Policía y Buen Gobierno; los requisitos indispensables a los que deben sujetarse los procedimientos de suspensión y desaparición de autoridades municipales; apoyar y robustecer la estructura política de los Ayuntamientos, consignando las bases genéricas para su funcionamiento.

Asimismo quisiera comentar algunos puntos que han surgido a raíz de las reformas del artículo 115 Constitucional, en el Foro Estatal de Consulta Popular para la Reglamentación Municipal, realizado en la Ciudad de Toluca, Estado de México, durante el mes de Noviembre de 1985.

El periódico "La Prensa" informó el día 30 de noviembre de 1985, que durante el segundo día de trabajo del Foro Estatal se clemó por que los municipios a través de los Gobiernos Estatales sean promoventes y beneficiarios de expropiaciones ejidales y de comunidades, cuando sea necesario la regularización de los asentamientos humanos irregulares; señalando que se debe adicionar la Ley Orgánica Municipal para que se le den a los Ayuntamientos las atribuciones plenas y necesarias como controlador y ejecutor del desarrollo urbano de su municipio respectivo. (1)

(1) "Viden Reforma para que los Municipios puedan expropiar". Víctor Hugo Islas. "La Prensa". México, D.F. Sábado 30 de Noviembre de 1985. págs. 6 y 53.

Sobre lo anterior, a nuestro criterio, una adición de este tipo en la Constitución y en la Ley Federal de la Reforma Agraria, requiere de un análisis frío y realista. Por una parte es evidente la conveniencia de que un municipio, en particular un Ayuntamiento conocedor de sus problemas de vivienda y población reglamente sobre los asentamientos humanos en su territorio, disponiendo para ello de facultades expropiatorias. Pero por el lado contrario se encuentra el hecho, que no me cansare de repetir, la corrupción y el caciquismo imperan en los funcionarios municipales y no sería difícil que abusaran de estas facultades, por lo que pienso que no es el momento adecuado de realizar una reforma de este tipo.

Por otra parte se ha hablado de dotar de facultades en materia de ecología a los ayuntamientos y el Estado, medida que me parece acertada ya que es imposible para el Gobierno Federal conocer la naturaleza de todo el territorio nacional; en cambio el Gobierno del Estado y el del Municipio deben conocer a fondo la flora y fauna de su territorio, así como las características de hidrografía, suelos, recursos, etc., con que cuenta. Y en base a sus conocimientos sería posible que realizaran programas de protección, conservación y restauración ecológicos, que redundarían en beneficios no sólo para la comunidad local, sino para todo el país.

Por último, otro de los puntos que se tocaron y que a nues-

tro criterio es de importancia, versa sobre la necesidad de dotar de facultades a los ayuntamientos en materia de justicia laboral -- cuando no exista la junta local de conciliación en el municipio de que se trate. Sobre el particular, creo que sería una medida acertada crear un juzgado laboral en los municipios, que conozca de asuntos cuya solución esté supeditada a un dictamen legal acertado, por ejemplo: dictaminar la legalidad de una jornada de trabajo, la calidad de trabajador de confianza o bien de poder denunciar la insalubridad de un centro laboral, vigilar que las medidas de seguridad -- en el trabajo sean observadas por los patronos. Es decir que conozcan de asuntos que no interfieran con las facultades propias de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pero que de alguna manera ayuden en el exceso de trabajo de éstas y procuren por elevar las condiciones de trabajo en sus municipios. Además creo que sería idóneo que los cargos en estos juzgados estuvieran detentados, al menos -- por pasantes de derecho o bien por Licenciados en Derecho, para que se tenga personas conocedoras de la materia y no se deje en manos -- de personas neófitas en el asunto.

Las reformas, dentro del papel, suenan acertadas y bien intencionadas. Sin embargo para quienes vivimos la realidad de la vida en los Municipios, suenan de difícil realización ya que los funcionarios municipales no tienen un rendimiento satisfactorio en el desempeño de sus funciones debido a la poca importancia que prestan a

sus cargos, así como la falta de capacitación y orientación y lamentablemente, en muchos casos, debido a la corrupción y ambición imperante entre ellos, a que ven en su cargo el medio de enriquecerse y beneficiarse, sin importarles la suerte que corra el municipio y los habitantes del mismo, quienes a final de cuentas son los que los sustentaron en el poder.

Es por ello que me atrevo a sugerir que se capaciten a funcionarios y empleados del municipio a través de reuniones regionales donde se les haga ver las necesidades de su región y se les haga comprender la importancia de que realicen con plena eficacia y honradez la función encomendada, o bien en cursos de capacitación a los integrantes de los partidos políticos, quienes a fin de cuentas son los posibles funcionarios municipales. Por que es ahí donde se "eligen honradamente" a los candidatos que ocuparán cargos públicos.

Por otra parte, a nuestro criterio, se hace necesaria una adición al artículo 115, en el sentido de que se faculte al Municipio para que regule el asentamiento urbano, y de esa manera evite que se siga creando asentamientos humanos irregulares que provoque necesidades difíciles de satisfacer, tales como servicios de agua potable, luz, pavimentación, drenaje, escuelas, habitación, etc. Necesidades provocadas por personas atraídas por el espejismo de la Ciudad, que hacen un empleo bien remunerado en las grandes ciudades como el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, y que

se ubican en los municipios del área metropolitana.

Asimismo, sienta que la creación de Polos de Desarrollo en municipios "virgenés", cumpliendo con lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo, ayudaría a robustecer la economía de municipios pobres y a una mejor distribución de los asentamientos humanos, procurando así una mejor distribución de la población en los municipios industrializados, aunque es evidente que para la realización de este proyecto es hace necesaria la colaboración de todos los sectores.

Para todo ciudadano es deseable que su comunidad progrese por medio de su trabajo honrado y de la eficacia de sus autoridades. Yo por mi parte espero haber aportado algún elemento valioso con mi trabajo y hago votos por que los municipios de México salgan de su estancamiento, para convertirse en verdaderas escuelas de Democracia y Progreso.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta y Requiel Obregón, Julio.  
El Fuego del Municipio.  
Ed. Jus, S.A. México. 1948.
- Acosta Romero, Miguel.  
Teoría General del Derecho Administrativo.  
Textos Universitarios, Cd. Universitaria, México. 1975.
- Benfante, Pedro.  
Instituciones de Derecho Romano.  
Ed. Reus. Madrid. 1929.
- Carpino, Jorge.  
La Constitución Política Mexicana de 1917.  
Editado por la U.N.A.M. Cd. Universitaria, México. 1973.
- Carrillo Castro, Alejandro.  
La Reforma Administrativa en México.  
Ed. Porrúa, S.A. México. 1980.
- Casasola, Gustavo.  
Historia Gráfica de la Revolución Mexicana.  
Ed. Trillas, S.A. México. 1973.
- Cordova, Arnaldo.  
La Ideología de la Revolución Mexicana.  
Ed. Era. México. 1974.
- Cosío Villegas, Daniel.  
El Sistema Político Mexicano.  
Ed. Joaquín Mortis, S.A. México. 1973.
- Chávez, Esquivel A.  
Apuntes sobre la Colonia.  
Ed. Jus, S.A. México. 1958.
- Cheller Osanto, Roberto.  
Organización Administrativa y Política de la República Mexicana.  
Edición de S.R.C.P. México. 1955.
- Declarevil, J.  
Roma y la Organización del Derecho.  
Ed. Hispano Americana. México. 1958.

- **Fraga, Gabino.**  
Derecho Administrativo.  
Ed. Porrúa, S.A. México. 1969.
- **García, Sergio Francisco de la.**  
El Municipio.  
Ed. Jus. S.A. México. 1947.
- **Jiménez Ottalengo, Regina.**  
Los Municipios de México.  
Edición del Instituto de Investigaciones Sociales. México. 1978.
- **Lemus García, Emil.**  
Sinopsis Históricas del Derecho Romano.  
Ed. Litusa. México. 1962.
- **Marín Alasán, Raúl.**  
El Municipio en el Proceso de Desarrollo Regional.  
Edición del Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de Méjico.  
1975.
- **Morano, Manuel M.**  
La Organización Política y Social de los Astecas y otros Ensayos.  
Imprenta Ros. Cd. Juárez, Chihuahua. 1971.
- **Nava Oteo, Guadalupe.**  
Cabildos y Ayuntamientos de la Nueva España.  
Edición de la S.N.P. México. 1973.
- **Ochoa Campos, Moisés.**  
La Reforma Municipal.  
Ed. Porrúa, S.A. México. 1979.
- **Pina Rafael de y Pina Vara Rafael de.**  
Diccionario de Derecho.  
Ed. Porrúa, S.A. México. 1984.
- **Serra Rojas, Andrés.**  
Derecho Administrativo.  
Ed. Porrúa, S.A. México. 1979.
- **Serra Rojas, Andrés.**  
La Ciencia Política.  
Ed. Porrúa, S.A. México. 1975.
- **Zarco, Francisco.**  
Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857).  
Fondo de Cultura Económica. México. 1937.

- Enciclopedia Jurídica Omba.  
Ed. Driskill S.A. Buenos Aires. 1976.
- Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México.  
Textos Universitarios. S.A. México. 1973.

#### BIBLIOGRAFIA

- La Prensa.  
Noviembre 29 de 1983 y  
Diciembre 10. de 1983.  
México, D.F.
- Foro Político y Polémico No. 123.  
3 de Enero de 1983.

#### LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ed. Porrúa, S.A. México. 1982.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ed. Porrúa, S.A. México. 1983.

## I N D I C E

Introducción.....	1
Cap. I.- Antecedentes Históricos.	
a) Concepto de Municipio.....	4
b) Régimen Premunicipal y Municipio Natural.....	7
c) Corriente Greco-Latina.....	12
Cap. II.- El Municipio en México.	
a) El Calpulli.....	20
b) El Municipio en la Nueva España.....	23
c) El Municipio de la Independencia.....	31
d) El Municipio de la Revolución.....	42
Cap. III.- El Municipio en la Constitución.	
a) Nacimiento del Artículo 115.....	46
b) La Autonomía Municipal.....	53
c) La Hacienda del Municipio.....	57
d) Organización del Ayuntamiento.....	61
Cap. IV.- Las Reformas del Artículo 115 de 1903.	
a) Nuevos aspectos adquiridos por el Municipio.....	71
Conclusiones y Sugerencias.....	90
Bibliografía.....	99
Hemerografía.....	101
Legislación.....	101