



1
201
Universidad del Valle de México

PLANTEL TLALPAN

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la

Universidad Nacional Autónoma de México

Análisis a la Reforma del Artículo 115
Constitucional

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

JOSEFINA ANTUNEZ OVIEDO

México, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	<u>PAGINA</u>
INTRODUCCION	1

CAPITULO I

NATURALEZA DEL MUNICIPIO	5
--------------------------------	---

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS	19
A. El Municipio en Grecia	20
B. El Municipio en Roma	27
C. El Municipio en Francia	33
D. El Municipio en España	37

CAPITULO III

INTEGRACION DEL MUNICIPIO EN MEXICO	42
A. La Comunidad Indígena	43
B. El Municipio en México en la Epoca Colonial	48
C. El Municipio en la Epoca Independiente	53

D. El Municipio en la Reforma	59
E. El Municipio en la Epoca Porfirista	64
F. El Municipio en la Revolución Mexicana	67

CAPITULO IV

ANALISIS DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	71
A. Breve Recorrido Histórico	72
B. Primer Grupo	77
C. Segundo Grupo	82
D. Tercer Grupo	89
E. Cuarto Grupo	94
F. Quinto Grupo	98
G. Sexto Grupo	101

CAPITULO V

RELACIONES POLITICAS ENTRE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS .	106
A. Un Nuevo Marco Constitucional	107
B. Importancia de la Reforma Municipal	109
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFIA	118

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

Actualmente se considera al municipio como el ámbito por excelencia de la participación política y como la expresión más completa de la auto-administración. También se le califica como la forma de gobierno que está más cerca del pueblo; por lo que debe estar dotado de posibilidades políticas y administrativas, y de recursos suficientes para atender las demandas de la comunidad y mejorar sus condiciones de existencia.

De esta suerte, hemos tenido la inquietud de manifestar en esta tesis, primordialmente, la importancia de las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, del 3 de febrero de 1983, y poner de relieve, asimismo, el sentido de la Reforma Municipal. Ambas vertientes otorgan a la sociedad y al gobierno municipales una suma abierta de facultades que les permiten perfeccionar la disposición o estructura de su organización; ampliando, por supuesto, la capacidad de autosuficiencia y de autonomía política, financiera y administrativa del municipio.

Como tarea previa al análisis de las citadas reformas, --- puntos centrales del presente trabajo-, hemos creído conveniente disponer como punto de arranque: la naturaleza del municipio, esto es, en qué consiste este fenómeno social, y así poder concretar, a nuestro juicio, --- una preferible definición de la institución municipal.

A continuación, hacemos una retrospectiva de las organizaciones políticas que han logrado permanencia histórica, por una parte y, por la otra, influencia en las instituciones políticas contemporáneas.

De esta manera, tratamos someramente algunas características del municipio en la antigüedad griega y romana; en Francia y España.

Respecto de la información del municipio en México, examinamos sucintamente: la comunidad indígena, así como el municipio en la época Colonial, Independiente, de la Reforma, Porfirista y de la Revolución Mexicana. Con ello pretendemos aportar algunos elementos que estimamos necesarios para una mejor comprensión del modo de ser y hacer de esta instancia básica de la organización política.

Con estos antecedentes conceptuales e históricos pasamos a la parte medular de nuestro trabajo: el análisis de las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional. De esta actividad desprendemos finalmente, algunas reflexiones en torno a la importancia de la Reforma Municipal, como institución e instrumento para la defensa y fortalecimiento del municipio.

No podemos omitir el hecho de que el presente trabajo, de ninguna manera agota la vertiente municipal de la doctrina constitucionalista. Sin embargo, pensamos que no obstante su carácter esquemático, el análisis de las reformas al artículo 115 Constitucional que ofrecemos en estas páginas, tiene el propósito de ofrecer algunas ideas que, en su mo-

desta dimensión, bien pudieran alimentar el debate en torno a la mejor --
manera de administrar los asuntos comunitarios.

C A P I T U L O I

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

C A P I T U L O I

NATURALEZA DEL MUNICIPIO

La primera cuestión que exponemos en esta parte de nuestro trabajo, es la referente a la naturaleza o esencia del municipio. Para dilucidar sus datos esenciales, trataremos de poner en claro ¿qué es el municipio?

Sin embargo, para contestar esta interrogante, haremos antes algunas breves observaciones de carácter general y procederemos después a la presentación, si bien de manera sucinta, de las más importantes doctrinas que se han dado sobre el particular.

El municipio ha sido definido de diversas maneras. Así, - se le ha concebido como un fenómeno social, o bien, como una institución de derecho natural; también se le ha considerado como una entidad creada por la ley, o como una comunidad domiciliaria. Pero, ¿cuál es la esencia del municipio como institución de derecho natural o como entidad creada por la ley? Consideramos que no es suficiente afirmar, por ejemplo, que se trata de una institución pública; o que es una consecuencia del localismo, porque estas afirmaciones son simples fórmulas que nada dicen, así: el municipio es un fenómeno social, pero ¿en qué consiste este fenómeno social? ¿cuál es la esencia o naturaleza de este fenómeno social?

Estas preguntas constituyen el problema de la naturaleza - del municipio, que es un tema cuya importancia no se debe pasar de largo. A este respecto, Felipe Solís Acero, dice: "Un tema de antigua discusión en torno al municipio es el que se refiere a la naturaleza de éste. Acaso sea el debate más viejo que se conoce en relación con la institución municipal y muy probablemente el que menos dilucidado está. La dificultad de precisar la naturaleza municipal en gran parte obedece, como ha - dicho Ruíz Massieu, "a la envoltura emocional en la que se suele colocar al municipio". Pues para nadie es desconocido que es la concepción municipal punto de partida para la fijación de posiciones ideológico-políticas". (1)

Por consiguiente, cuando se analiza o estudia al municipio, probablemente lo primero que tenemos a la vista es una circunscripción territorial como una condición geográfica de éste. En tal sentido, ya Aristóteles sostuvo que para el buen funcionamiento de la ciudad y para que - pudiera organizarse en forma óptima, era necesario un territorio; debe - ser, dice, autárquico por excelencia, ésto es, debe producir de todo para poder satisfacer las necesidades humanas. Habría de ser el territorio, - en consecuencia, suficientemente grande, pero no demasiado. Los atenienses no pretendían extender inútilmente su ciudad, más bien fundaban nuevas ciudades, y era así porque la ciudad que se extendía, hacía difícil - su gobierno; pues la democracia ateniense reclamaba un gobierno local, -- para que los hombres pudieran acudir a la plaza pública; si la ciudad se - extendiera y tuviera un gran territorio, los hombres que vivieran lejos -

(1) Solís Acero Felipe. "La Evolución del Régimen Constitucional del Municipio Mexicano". INAP. Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal. Abril-Septiembre, 1986. Págs. 2 y 11.

no podrían concurrir frecuentemente a las asambleas. Por otra parte, el territorio debía ser seleccionado cuidadosamente.

Para nosotros resulta claro que el territorio no explica - por sí solo la esencia o naturaleza del municipio, porque aquél es un límite espacial, es el medio geográfico de éste, y si se menciona es en virtud de ser un elemento primario o condición geográfica de una comunidad, - sin intentar; por ello, identificar al municipio con su territorio.

Se advierte, obviamente, que no sería posible una comunidad sin territorio, pero también es inconcebible un municipio sin población.

Cuando se habla de población, como un elemento o condición humana del municipio, nos acercamos un poco más a la idea de éste.

Al decir de Mario de la Cueva, "... las palabras Polis y - Civitas debieran traducirse más bien como pueblo o como nación. La Politeia de Aristóteles, es una descripción de la Polis, de la sociedad humana, o sea de la nación; Aristóteles expresó que Atenas era la nación que manifestaba mejor sus caracteres, que era la comunidad nacional más completa. Esta era la concepción aristotélica: la Polis es una comunidad - natural autárquica, es decir, una comunidad natural que se basta a sí misma, dentro de la cual el hombre puede desarrollarse plenamente; y es, -- además, una comunidad cultural".⁽³⁾ De esta cita se desprende que la --

(3) De la Cueva Mario. "Teoría del Estado". Apuntes editados por Francisco Berlín Valenzuela. 1961. Pág. 28.

Polis en Grecia y la Civitas en Roma, no eran más que la simple comunidad, esto es, el pueblo.

Desde luego que lo anterior no conduce, de ninguna manera, a identificar a la comunidad con el municipio, puesto que éste es producto de aquélla, y si se hace referencia a la población, es porque indudablemente nos aproxima más al concepto o imagen del municipio, y ayuda, además, a comprender mejor este fenómeno social.

Hasta aquí se ha hablado de los elementos o condiciones de existencia del municipio: el geográfico o territorial, y el humano o la comunidad. Hemos dicho, también, que no sería posible una comunidad sin territorio, como tampoco sería concebible un municipio sin población.

Recurrimos ahora a un tercer elemento del municipio: el poder que se ejerce sobre la comunidad que habita dentro del límite territorial municipal. De igual modo, este elemento tampoco lleva a identificar al municipio con el poder que se practica sobre la población, por lo que no se puede afirmar que el municipio sea simplemente el poder o gobierno.

Al hablar de una comunidad, hay que pensar en una vinculación social y política. Ahora bien, esta vinculación supone una organización, de ahí que no se pueda asegurar que el municipio sea sencillamente su gobierno o poder, separado de la comunidad; por el contrario, el gobierno existe porque toda comunidad requiere de un gobierno, luego, el

municipio necesita de un poder jurídicamente organizado, sin olvidar que no constituye una entidad soberana sino autónoma. Creemos que este elemento del municipio va acercándose más a la esencia o naturaleza de éste.

De lo expuesto, se obtienen las conclusiones siguientes:

- a) El municipio no es su territorio; solamente lo supone.
- b) El municipio no debe confundirse con la comunidad.
- c) El municipio no se reduce al poder.

No obstante, el municipio aparece como la unidad organizada en un territorio; unidad que vive en el tiempo y en el espacio, frente a otras unidades municipales delimitados geográficamente.

A continuación, y con el objeto de captar o determinar mejor la naturaleza o ser del municipio, acudimos a algunas opiniones que, indudablemente cooperan a contestar los interrogantes: ¿qué es el municipio? ¿en qué consiste este fenómeno social?

Una vez más nos auxilia el planteamiento que proporciona Felipe Solís Acero, al decir: "todo parece indicar que las diversas posiciones autorales con respecto a este punto se agrupan en dos grandes corrientes doctrinales que son, de una parte, la Teoría Sociológica y, de otra, la Escuela Legalista. Según la Teoría Sociológica, la existencia del municipio se explica conforme lo reseña Acosta Romero, como una ----

institución de derecho natural impuesto por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad. Quienes sostienen este punto de vista parten del reconocimiento del principio de solidaridad humana y el bienestar del grupo factor fundamental para el surgimiento del municipio. Por su parte, la Escuela Legalista sostiene que el municipio es una entidad creada por la ley; es decir, que debe a ésta su personalidad y sus características. Según quienes sostienen esta posición, el municipio, como institución pública, no existe sino hasta que la ley le otorga esta naturaleza con las características que le son consustanciales y antes de ello, si bien puede reconocerse la existencia de agrupaciones o formaciones sociales, carecen de la naturaleza municipal propiamente dicha. En el fondo de la discusión subsiste la presencia antagónica de dos formas diversas de analizar al municipio: como fenómeno sociológico que existe per se, y que el derecho positivo simplemente reconoce; o bien, como institución jurídica sometida a la regulación de un orden jurídico determinado que, pese a su discutido origen social, no existe como tal sino hasta que es legalmente regulado".⁽³⁾

En seguida incorporamos otras ideas que son de interés para esta parte de nuestra tesis, y que seguramente proporcionan un mayor entendimiento, particularmente al tema en cuestión: la naturaleza del municipio.

(3) Solís Acero Felipe. Op. Cit. Págs. 2 y 3.

Así, pues, para Fernando Albi, el municipio "es una consecuencia del localismo". Adolfo Posada por su parte, piensa que el municipio "es natural porque surge de modo espontáneo, sin que intervenga en ello la voluntad reflexiva de los que integran la agrupación". Por su lado, Moisés Ochoa Campos, distingue al municipio "como la comunidad domiciliaria desde el punto de vista sociológico, o sea, la asociación natural de tipo local por excelencia, calidad sociológica que se da independientemente de que el municipio posea o no la forma política propia del régimen local". José Rivera Pérez Campos, conceptúa al municipio como "unidad de concentración humana y de convivencia, delimitada territorialmente, de formación natural y no contractual, reconocido por el Derecho con personalidad de derecho público. El municipio es parte que integra el todo que es el Estado y no parte que se desintegre de éste". Ignacio Burgoa afirma "que el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad, que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servidores públicos, o sea, lo que los tratadistas de Derecho Administrativo llaman descentralización por región." El punto de vista de José Ruiz Massieu es muy especial, ya que afirma que el municipio "no es una realidad social, extra-estatal y natural, sino una creación jurídica, una creación normativa; se trata de una persona moral de derecho público revestida de los atributos del poder público y no de una mera agregación de ciudadanos sobre un territorio organizado convencionalmente".⁽⁴⁾

Como complemento a los criterios anteriores, presentamos las definiciones siguientes:

(4) Las referencias de estas citas se encuentran en:
Solís Acero Felipe. Op. Cit. Págs. 4, 5, 6, 3 y 11.

"El municipio es una comunidad humana de vida y es además de las más antiguas en la historia de la humanidad. Es una forma primaria de organización, en donde con mayor facilidad pueden nacer y conservarse las estructuras democráticas". (5)

"El municipio es indudablemente una forma de descentralización, débese ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura". (6)

"El municipio es la unidad básica de la organización estatal; es una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales". (7)

"El municipio es una institución intermedia en la vida política y administrativa del Estado, es célula básica de éste; surge como la organización política más perfecta para la participación ciudadana; es además, una organización comunitaria". (8)

(5) Marquet Guerrero Porfirio. "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". UNAM. Inst. de Inv. Jurídicas. 1975. Pág. 383

(6) Tena Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Décimatercera Edición. Porrúa. México. 1975. Pág. 153.

(7) Gamas Torruco José. "El Municipio Mexicano". Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Núm. 10. Págs. 75 y 76.

(8) Batres García Heriberto. "El Municipio y su Proyección en el Proceso de Desarrollo Nacional". Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana Núm. 57. 1974. Págs. 75 y 76.

"El municipio es el gobierno regional de las comunidades - que integran el Estado, fundado en el principio de la vecindad. Es una - descentralización administrativa por región tomando en cuenta un territorio determinado". (9)

De lo que llevamos apuntado, se desprenden las siguientes notas que expresan lo que es el municipio:

1. Una institución de derecho natural.
2. Una entidad creada por la ley.
3. Una consecuencia de localismo.
4. Una comunidad domiciliaria.
5. Una unidad de concentración humana y de convivencia.
6. Una forma jurídico-política, según la cual se estructura a una determinada comunidad.
7. Una creación normativa, pero no es una realidad social.
8. Una forma espontánea y primaria de organización estatal.
9. Una institución intermedia en la vida política y administrativa del Estado.

(9) González Flores Enrique. "Derecho Constitucional". Textos Universitarios, S. A. 1965. Pág. 189.

10. Una descentralización administrativa por región.
11. La unidad básica de la organización estatal.
12. El gobierno regional de las comunidades que integran el Estado.

Las ideas de los distintos autores, aportadas en este trabajo, nos posibilitan para preparar la respuesta a las preguntas: ¿qué es el municipio? ¿cuál es su naturaleza o esencia?

Sin embargo, nos proponemos ir un poco más adelante con -- otras consideraciones que permitan contestar estas preguntas, y de esta -- suerte, poder elaborar la definición final, con la que habremos de cerrar esta primera parte de nuestra tesis.

Por lo tanto, el municipio es una realidad social y políti_ ca, cuando se contemplan los elementos objetivos que lo integran y que -- determinan su existencia: como la comunidad, el territorio y el poder -- conforme a un orden jurídico.

El municipio, a su vez, es un concepto jurídico cuando se_ le mira, no en sus elementos objetivos, sino en su aspecto de titular de_ derechos y obligaciones, es decir, se contempla al municipio igual que a_ la persona física o a la persona jurídica, en cuanto establece relaciones con otras personas dentro del derecho público o del derecho privado.

De otra parte, ¿será importante rastrear los predecesores del municipio hasta tiempos remotos, para comprender o para tener una más amplia perspectiva de lo que ha llegado a ser actualmente, aunque no como único camino para alcanzar su esencia? En el supuesto de hacerlo, sería entrar en el problema de los orígenes de las comunidades humanas, y en -- tal caso, estaríamos en el terreno de la sociología del municipio, lo que nos llevaría a analizarlo como un hecho social, determinar sus relaciones con la sociedad, estudiar cómo nace, cómo se desarrollo y cómo evoluciona.

Sin embargo, en el segundo capítulo de este trabajo, nos - limitamos a considerar los orígenes de las organizaciones políticas de -- los pueblos que han vivido permanentemente en un territorio y han tenido influencia en la historia: como es el caso de Grecia, Roma, Francia y Es paña, entre otros.

Hecha esta salvedad, diremos que cuando se afirma que el - municipio es una institución política, lo entendemos como organización - humana destinada a la realización de propósitos y finalidades humanas. - "La palabra institución, explica Mauricio Hauriou, tiene un significado - amplísimo, quiere decir, toda organización creada por los hombres, por la costumbre o por la ley; todo lo que es organización, recibe el nombre de institución. Tocante a este punto, dice Mario de la Cueva: "Ofreceremos un breve resumen del pensamiento de Hauriou: la institución más completa, aquélla para la cual convendría reservar el nombre de institución corpora tiva, es el resultado de la actividad humana destinada a la realización - de una idea; supone una pluralidad de personas y su propósito común que -

Puede ser, precisamente, la realización del aspecto social del hombre. -- Estas instituciones corporativas son en número ilimitadas: una mutuali-- dad, que es la más antigua forma de la seguridad y de la previsión socia-- les, y que consiste en la organización de varias personas que convienen - aportar una cuota destinada a ayudar a cada una de ellas en los casos de _ enfermedad o vejez; es una institución, porque es una organización en tor_ no a la idea de seguridad; se puede ejemplificar con el municipio, con -- las universidades, etc. En todos estos casos, nos encontramos ante cuer_ pos vivos que pretenden alcanzar un objetivo. (10)

Del pensamiento de Mauricio Hauriou, y de lo que llevamos _ expuesto hasta aquí, se puede inferir que el municipio es una auténtica - realidad social; además, cuando este autor expresa que una institución - es toda organización creada por los hombres, por la costumbre o por la -- ley, está dejando entrever a aquellas dos grandes corrientes doctrinales: la Teoría Sociológica y la Escuela Legalista; ambas corrientes ya han -- sido mencionadas en este trabajo. Lo importante es que estas teorías -- vienen a constituir los dos polos dentro de los cuales se mueve la natura_ leza del municipio, pues son dos maneras diversas de entender a éste.

Sentimos que nos vamos aproximando a nuestro objetivo, por lo que afirmamos que el municipio es un fenómeno social, esto es, única-- mente se produce en sociedad, como creación humana destinada al cumpli--- miento de los fines de la comunidad organizada, pues una comunidad humana

(10) Mario de la Cueva. Op. Cit. Pág. 218.

no puede existir desorganizadamente. El municipio es también una organización necesaria, pues la vida en común de sus miembros supone una organización; y, en consecuencia, toda comunidad organizada requiere un poder organizado, que sea expresión o manifestación social; que sea expresión del Derecho.

Insistimos en que el municipio es una notoria realidad social; siendo así, podemos contemplar: una demarcación territorial, una comunidad humana y un poder jurídico. Estos elementos forman una unidad municipal integrada en un todo, que es la estructura del Estado.

Ahora bien, si el municipio es una institución política, y si toda institución es una organización en torno a una idea, el municipio será, entonces, una organización alrededor de la idea de unidad municipal en función de la comunidad. Esto sería en términos generales, porque esta idea bien podría interpretarse del modo siguiente: que el municipio en la actualidad se presenta como una forma de descentralización administrativa, para la organización de los servicios públicos.

Independientemente de esto último, la exposición somera de opiniones o doctrinas, y los razonamientos que, por nuestra cuenta, hemos formulado respecto de la naturaleza del municipio, nos han llevado a la siguiente CONCLUSION FINAL:

La naturaleza del municipio se refiere a su esencia, a su ser, a lo que en realidad es; y, resolver el problema de su naturaleza, es saber en qué consiste este fenómeno social. Por ello, a la pregunta '¿qué es el municipio?' podemos contestar: "ES LA ENTIDAD POLITICO-JURIDICA INTEGRADA POR UNA POBLACION ASENTADA EN UN ESPACIO GEOGRAFICO DETERMINADO ADMINISTRATIVAMENTE, QUE TIENE UNIDAD DE GOBIERNO Y SE RIGE POR --- NORMAS JURIDICAS DE ACUERDO CON SUS PROPIOS FINES".⁽¹¹⁾

(11) Rendón Huerta B. Teresita. "Derecho Municipal". Ed. Porrúa, S. A. México. 1985.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS

- A. EL MUNICIPIO EN GRECIA
- B. EL MUNICIPIO EN ROMA
- C. EL MUNICIPIO EN FRANCIA
- D. EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

C A P I T U L O I I

A. EL MUNICIPIO EN GRECIA.

Al decir de Henri Ber, "Grecia en una forma absolutamente excepcional; el griego es ciudadano libre, dispone minuciosamente de su minúsculo Estado: la Polis, que es tan milagrosa como el arte o el pensamiento griegos". (1)

Moisés Ochoa Campos afirma que "en Grecia la sociedad logra un maravilloso desarrollo, pues los griegos fueron herederos municipales de la prehistoria. Por ello, la antigua Grecia fue el lugar donde germinó el municipio, y se instruyeron las relaciones sociales y políticas del hombre". (2)

Después de este principio, entraremos en materia: la constitución de la Polis está integrada en los primeros tiempos de la oligarquía por un rey, que encarna en sí mismo toda la fuerza de un dios, ya que se le considera de origen celestial; normalmente el rey ejercía un poder vitalicio transmitiéndolo a su primogénito. En la familia griega, el primogénito era el heredero pater, es decir, jefe, sacerdote y juez.

(1) Ber Henri. "Prólogo a la Obra de Gustavo Glotz". Ed. U.T.B.A. 1960. Pág. 6.

(2) Ochoa Campos Moisés. "La Reforma Municipal". Ed. Porrúa. 1968. Pág. 54.

Había un Consejo que estaba formado por todos los jefes de los grupos que componen la ciudad, y solamente se reunían por convocatoria del rey, para tratar los asuntos de interés general.

La Asamblea, por su parte, se constituía en su mayoría por los guerreros y por los ciudadanos, es decir, por aquéllos que no formaban parte del Consejo. En ella se trataban asuntos de carácter general que interesara al pueblo; se deliberaba acerca de los medios para remediar las calamidades públicas, tales como: la peste o la discordia de los jefes - asimismo, se trataban asuntos de guerra o de paz.

El pueblo en esta época de la oligarquía, carece de derechos, tanto en materia política como en materia judicial; a pesar de esta situación, el pueblo puede presionar moralmente o actuar por vías de hecho: la rebelión.

La aristocracia, después de haber derrocado al rey, se adueñó del poder y creó un Consejo integrado por Magistrados Supremos que son seleccionados cuidadosamente, dando lugar a un gobierno con carácter aristocrático. Al lado de estos Magistrados se nombran otros funcionarios: -- los Polemarcas, investidos de funciones militares y facultados para juzgar a extranjeros; los Tesmothetes, que en número de seis se encargan de impartir la justicia; el Arconte, que es una especie de primer magistrado, encargado de velar el antiguo derecho; los Pritanos, que en número de cincuenta mantenían la conservación del hogar público o edificio que servía para audiencias de los tribunales. Todos estos funcionarios duraban en su

cargo un año. Esta estructura se presentaba en cada tribu y cada demo.

Por otra parte, al desaparecer la organización primitiva, se establecen circunscripciones territoriales, en las que todos los ciudadanos estaban clasificados según su domicilio. El país fue dividido en Demos, que eran una especie de Ayuntamientos. El Demo tenía un jefe que se denominaba: El Demarca, que era algo así como el Alcalde municipal. Munro nos dice que "la figura del municipio como régimen de subordinación, parece dibujarse en los Demos", que con relación a la administración de Atenas, cobran importancia al realizar funciones político-administrativas.

En relación al Consejo, éste estaba formado por quinientos miembros, a razón de cincuenta por cada tribu y eran elegidos democráticamente. El Aerópago, integrado por los diez Arcontes representantes de las tribus.

Este aparato administrativo constituía la base de la organización política en Grecia, y debido a la unión que había, fue posible la democracia; así vemos que el pueblo participa en las tareas del gobierno, por ejemplo: hubo simples ciudadanos que eran miembros del Consejo. Este era considerado como el Gran Consejo de las comunas o municipios.

Estas, vinieron a ser las primeras magistraturas de la ciudad, con atribuciones de justicia y de policía.

En síntesis, la Asamblea y el Consejo eran los órganos encargados de la administración pública de la ciudad.

Independientemente de lo expuesto, es interesante conocer lo que Alberto Malet enseña en su Curso de Historia Universal, tocante a Grecia. Dice este autor: "Los poemas homéricos hablan de ciudades, pero también de otras unidades sociales, los Demos, más parecidos a la familia, que son verdaderos clanes. Dentro de ellos, en efecto, el padre tenía autoridad absoluta puesto que era el intérprete de los dioses; la propiedad, por otra parte, era colectiva".

"La unidad del clan conducía a curiosas consecuencias: la ofensa hecha a un individuo se consideraba hecha al clan a que pertenecía, y no se consideraba agresor al individuo, sino a su clan".

Varios clanes se reunían en fraternías y éstas en tribus, --- pero los Demos mantenían su autonomía dentro de esas confederaciones; éstas, por lo demás, eran frecuentemente ocasionales, para cumplir empresas de aliento".

"La base de esta sólida organización en Demos fue la economía exclusivamente pastoril o agrícola: la dispersión de los habitantes en el campo".

Respecto a la ciudad-estado, continúa manifestando Malet: -
 "poco a poco comienzan a agruparse las chozas de los Demos; los caseríos -
 aumentan, pero, sobre ser poco importante, no están suficientemente adheri-
 dos al suelo: pueden trasladarse con toda facilidad. Pero pronto exis-
 ten otras grandes reuniones de fraternias y aún de tribus, rodeadas de mura-
 llas que las hacen permanentes. Ya no es solamente una reunión espiritual
 alrededor de un altar, es también una reunión material con intereses comu-
 nes".

"El Demo, sin embargo, sigue subsistiendo aún en la guerra
 como unidad fundamental. Su jefe se llama el Basileus, palabra que signi-
 fica rey; una unidad formada por varios Demos tiene otro rey, más general,
 al que la Iliada y la Odisea llaman con el comparativo de aquel nombre: --
 Bausiléúteros, que significa más rey; la unidad más grande, la ciudad, es-
 tá gobernada por el Basiléútatós, superlativo de Basileus, es decir, el -
 más rey". (3)

Igualmente, creemos que es importante tomar conocimiento --
 de lo que escribe Raymondo G. Gettell, en su "Historia de las Ideas Políti-
 cas", en relación con las instituciones políticas griegas. Entresacamos -
 de esta obra algunos párrafos referentes, concretamente, a las ciudades de
 Esparta y Atenas. En tal sentido, resumimos lo siguiente: "El mundo helé-
 nico estaba integrado por un grupo de ciudades, distribuidas en las colii-
 nas y valles de Grecia y en las costas e islas vecinas. Conservaban estas

(3) Malet Alberto. "Grecia". Curso de Historia Universal. Editora Nacional. 1956.
 Págs. 25 y 26.

ciudades la tradición de un origen común; poseían las mismas instituciones, religiosas y sociales y vivían independientemente mediante un sistema de alianzas temporales. Existieron colonias que rompieron, más tarde, con la metrópolis y se hicieron independientes. La Polis, o Ciudad-Estado, representa el fundamento del pensamiento político en Grecia".

Ahora bien, "el sistema gubernamental de Esparta estaba integrado, en primer término, por una asamblea compuesta de todos los ciudadanos, por un senado de veintiocho miembros vitalicios, por dos reyes iguales en autoridad, y por un consejo de cinco éforos, elegidos anualmente. Los éforos representaban, en principio, como un freno entre el poder de los reyes y el senado, y fueron adquiriendo, gradualmente, una verdadera supremacía política. Por su estabilidad social y su prestigio militar, el sistema de Esparta ejerció una poderosa influencia en el pensamiento griego".

Por lo que corresponde a Atenas, "ésta pasó en su desarrollo por las etapas tradicionales en Grecia, de aristocracia y tiranía, para constituirse, finalmente, en una intensa organización democrática. --- Cuando fueron derrocados los ritanos en 510 (a. de J.C.) se produjo un nuevo avance hacia la democracia, con la legislación de Clístenes; y que en la centuria inmediata alcanzó Atenas como democracia, su forma definitiva, en tiempos de Pericles".⁽⁴⁾

(4) Gettell Raymond G. "Historia de las Ideas Políticas". Primer Tomo. Ed. Nacional. México. 1959. Págs. 80, 82 y 83.

En Grecia solo podemos referirnos a la idea del Municipio como una institución. Aquí cabe hablar propiamente de régimen de la ciudad más que de régimen municipal en su aceptación moderna, tomando en cuenta que para el pueblo griego, la ciudad fue la "asociación religiosa y política de las familias y de las tribus"⁽⁵⁾, desconociendo del elemento territorial.

(5) Fustel de Coulanges, Numa Denys. La Ciudad Antigua. Estudio sobre el Culto, el Derecho y Las Instituciones de Grecia y Roma. Tercera Ed. Edit. Porrúa, S. A. 1978. Pág. 162.

B. EL MUNICIPIO EN ROMA

Roma es el centro del mundo antiguo, puesto que la península itálica corta el Mediterráneo por enmedio. Esta posición central explica por qué se extendió la dominación romana en toda la cuenca de este mar.

La fundación de Roma, según la leyenda recogida por los --- historiadores romanos, la llevó a cabo Rómulo en el año 753. Esta fundación se originó por la unión de tres tribus diferentes: los ramnenses, de raza latina; los tatienses, de raza sabina; y los lúceres, de raza etrusca. Las tribus estaban bajo la autoridad de un rey, y cada tribu se componía de diez curias.

En general, la organización social y política de Roma, en esta época de los reyes, era, según Alberto Malet, la siguiente: "diez grupos de gens constituían la curia era una familia más grande que tenía sacerdote y templo. Había un total de treinta curias y la reunión de éstas formaba la asamblea del pueblo, llamada asamblea curial. Se ha exagerado su importancia: no tenía, probablemente, sino funciones consultivas; después fue un cuerpo legislativo. Al lado de ella funcionaba un consejo, el senado, compuesto de cada jefe de gens y cuyos miembros se llamaban por ésto patres".

"Mucho de lo que se afirma de estas autoridades son atribuciones hechas en épocas posteriores con finalidades políticas. Así, para robustecer la función del senado se le atribuyó la elección de los reyes".

"A la cabeza del Estado estaba un rey elegido, jefe religioso y militar y algo así como el primer magistrado vitalicio de una especie de república. Hoy sabemos que a veces no era elegido: el trono se lograba por la fuerza de las armas".⁽¹⁾

La vida social y política giraba alrededor del culto a los dioses: lares, manes y penates. El pater o jefe de familia era, a la vez, sumo sacerdote del culto del hogar privado, así como lo era el rey del culto de la ciudad u hogar público.

El absolutismo de los reyes y las ambiciones de la aristocracia, propician el fin de la monarquía. Los reyes son reemplazados por dos cónsules, de idéntica autoridad, elegidos por la asamblea centuria y los electos debían ser patricios. Duraban un año en el cargo. Mandaban el ejército, presidían el senado y la asamblea centuria, proponían las leyes y celebraban los sacrificios de la ciudad, además, debían rendir cuentas al salir del cargo. En tiempos difíciles o de peligro inminente, como la guerra, los cónsules designaban un magistrado especial que estaba investido de un poder absoluto.

Al lado de estos magistrados funcionaba de una manera permanente el senado, compuesto de trescientos miembros escogidos por los cónsules entre los patricios. Mediante decretos dirigía la administración de -

(1) Malet Alberto. "Roma". Curso de Historia Universal. Op. Cit. Págs. 22 y 23.

la república y la política exterior. Era una institución muy respetada y Roma le debió en parte sus triunfos y su grandeza.

Por otra parte, de la vida institucional de Roma, encontramos a los censores, que velaban por las costumbres de la ciudad; a los pretores peregrinos y urbanus, que ejercían la jurisdicción civil, criminal y administrativa. Respecto a estos últimos funcionarios, Moisés Ochoa Campos, señala: "la creación de éstos vino a completar la administración de justicia, provocando un verdadero progreso en el Derecho".

Respecto a los ediles, curules y plebeyos, continúa diciendo Ochoa Campos, "fueron los que iniciaron las funciones municipales, similares a la de los actuales ayuntamientos, pues tuvieron jurisdicción administrativa y de policía. Los pretores y ediles al iniciar su encargo, elaboran y publican edictos en los que se establecían las bases sobre las cuales debían resolver los casos que les presentasen; los edictos de los pretores se denominaron: Praetorium Edictum y los de los ediles, Aedilitium Edictum. Respecto de estos últimos debemos agregar que fueron verdaderas ordenanzas municipales". En otra parte de la obra de Ochoa Campos, se afirma: "las ciudades que conservaron su organización municipal se les -- llamó Municipios Municipia. Entre ellos había diferentes categorías: los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa, se les llamó Municipia Federata; y los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana se les designó Municipia Cerita. Existió otra categoría de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana, pero no se administraban por sí mismos".⁽²⁾

(2) Ochoa Campos Moisés. Op. Cit. Pág. 69.

En las instituciones de la ciudad romana de fines de la República, es donde, según algunos autores, se encuentran rasgos de similitud con la actual organización municipal.

Roma como ciudad-imperio, trasplantó a las ciudades conquistadas el régimen municipal. Estas ciudades obtuvieron en mayor o menor grado la ciudadanía romana "civitas"; así como su propia organización administrativa, formando los llamados Municipia. Podían ser Municipia Federata o ciudades libres las que se adherían a Roma mediante un pacto, pues -- conservaban su organización política y administrativa, independientemente del gobernador romano; pero no podían celebrar pactos ni ejercitar sus derechos con otros municipios. Los Municipia Coercia, llamadas también, ciudades estipendarias, conservaban su derecho propio y sus tierras, en las que sus habitantes gozaban de libertad personal, no obstante, tenían que pagar un tributo o estipendio.

A pesar de la autonomía municipal administrativa, las comunidades que formaban el imperio romano revestían tantas y tan variadas formas que, como expresa Mommsen, "se hace imposible presentar un cuadro en cierto modo completo de todas, pero puede decirse en forma general, que la organización y administración del municipio romano estuvo en manos de las siguientes instituciones: el Comicio, la Curia y los funcionarios municipales". (3)

(3) Rosado Adolfo. "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna". Ed. Madrid. España. 1986. Pág. 56.

El Comicio, era la asamblea del pueblo, reunido por Curias_ o por tribus; la Curia fue un grupo político deliberante cuyos miembros - eran electos en la asamblea; los funcionarios municipales se dividían en - dos categorías: los que tenían que desempeñar magistraturas y oficios superiores y los que tenían cargos inferiores (servicios limpieza). Entre - los primeros funcionarios, encontramos a: los Duunviri, que eran los en-- cargados de presidir las curias y las asambleas populares, vigilar las - elecciones, impartir justicia, y en general, dirigir la administración municipal. Los Aediles, que tenían a su cargo los servicios de policía. -- Los Quastores, eran los encargados de las finanzas de la ciudad. Los Cen-- sores, comisionados para integrar y corregir los censos. El Curador, nom-- brado por el emperador para revisar y vigilar la hacienda local. Los Civi_ tatis, o defensores Plevis, eran los defensores de los ciudadanos, en espe_ cial de los plebeyos, frente a los abusos de la curia, de los magistrados_ o del gobernador.

En esta etapa imperial, de la expansión romana y de la crea_ ción de los municipia, en donde se encuentra mayor semejanza con la organi_ zación municipal de nuestros días.

Merece destacar que con el advenimiento del Imperio Romano,- se va ocasionando la decadencia del municipio, lo que hace decir a Raid: - "la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la ampli-- tud dejada a la libertad local, que en su gran época se apoya en un vasto_ sistema de autogobierno cívico que, mientras se mantuvo la libertad munic_ ipal floreció el imperio, y que, cuando el despotismo domina a las municipa_

lidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente".⁽⁴⁾

Como complemento a lo ya mencionado, en torno al municipio en Roma y, a la vez, como desenlace de este tema, presentamos la siguiente apología que Francisco Porrúa Pérez elabora sobre el legado de Roma: "Roma ha sido el pueblo genial por excelencia en la creación del Derecho y las - instituciones jurídico-políticas. En la base de la cultura occidental se encuentran los perfiles inmutables de su inteligencia maravillosa para hacer cristalizar en las normas jurídicas, los principios indestructibles de la justicia, virtud por excelencia de la convivencia humana y sostén inconvencional de las comunidades políticas con aliento democrático humanista, es decir, con sentido cristiano y antitotalitario en sus formas de gobierno".

"Roma, además legó al mundo una fuente inagotable de sabiduría administrativa desplegada con sin igual maestría en la organización de sus vastos dominios imperiales".⁽⁵⁾

(4) Citado por Adolfo Posada. Op. Cit. Pág. 77.

(5) Porrúa Pérez Francisco. "Teoría del Estado". Octava Edición. Ed. Porrúa, S. A. 1975. Pág. 64.

C. EL MUNICIPIO EN FRANCIA

En Francia, el régimen municipal se caracteriza por desarrollar un tipo de organización un tanto original, fundamentado en la estructura y competencia de las comunidades, bases históricas y legales del régimen francés, y que dieron lugar a las ciudades municipales.

El municipio francés en sus primeros albores, obedece a la ayuda mutua y espontánea que en los tiempos feudales fue necesaria, y que respondió a una necesidad de unión; ya que el poder político en la Edad Media era Pluralista o, mejor, como dice Hegel, "era una poliarquía". Casi todas las funciones que el Estado Moderno reclama para sí hallábanse entonces repartidas entre los más diversos depositarios: la Iglesia, el noble propietario de tierras, los caballeros, las ciudades y otros privilegia---dos"; es decir, el poder estatal "estaba limitado, en lo interno, por los numerosos depositarios de poder feudales, corporativos y municipales y, en lo exterior, por la Iglesia y el Emperador". "La disgregación política -- del Imperio y de los Territorios había acarreado una extraordinaria disgregación jurídica y una intolerable inseguridad en el derecho".⁽¹⁾

Más tarde, en el período de la Revolución Francesa, encontramos que en muchas ciudades, a ejemplo de París, substituyéronse los funcionarios reales por municipios revolucionarios; consecuencia de los decretos expedidos el 4 de agosto de 1789, por la Asamblea Nacional Constituyentes. A partir de este suceso histórico, todas las aglomeraciones de habi-

(1) Heller Hermann. "Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica. México. 1977. Págs. 142 y 150.

tantes, grandes o pequeñas, tendrían en lo adelante un ayuntamiento; todas debían de llevar ese título común y cualquier otra denominación quedaba -- abolida. "Francia se dislocó en municipios autónomos que, de manera espontánea se federaba alrededor de los grandes centros urbanos. Sobre la ruina de la vieja monarquía centralizada, Francia se reagrupaba en una federación de municipios".⁽²⁾

Las jurisdicciones municipales o comunes, serían regidas -- por un alcalde y sus adjuntos: un Consejo municipal y un general. Estos últimos, junto con el alcalde, debían ser electos por la comunidad. Estos tres órganos llevaban a cabo funciones propias del municipio y tareas encargadas por el Estado.

Por lo tanto, la organización administrativa y política del Estado francés estaba estructurada en municipios, distritos y departamentos, con las atribuciones que la Constitución francesa concedía a estos tres órganos.

Ahora bien, el sistema de centralización municipal nació en Francia y presenta las siguientes características: a) "Las facultades -- otorgadas a los órganos del Estado son sumamente amplias, por lo cual la esfera de acción de los órganos municipales es notoriamente reducida. Esto significa que la mayor parte de las decisiones que afectan al municipio

(2) Pirene Jacques. "Historia Universal". Ed. Grolier. México. 1983. Pág. 13.

son tomadas por autoridades ajenas al mismo. b) Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica; forman parte del gobierno nacional y se escalonan en tal forma que existe una clara dependencia de los órganos municipales con respecto a los órganos nacionales. ---

c) Los órganos municipales aplican en gran medida el orden nacional, siendo primordialmente ejecutores de éste. Este sistema ha funcionado impecablemente en Francia, y se ha extendido a Europa Occidental, Cercano, Medio y Lejano Oriente, América del Centro y del Sur y la mayor parte de África. Lo practican también los Estados Socialistas, que realizan la centralización a través del Partido Comunista. Este sistema estuvo vigente en México en diversas etapas de nuestra historia con resultados nefastos, ya que fue usado como instrumento de opresión municipal".⁽³⁾

Resumiendo, el sistema francés se caracteriza por una fuerte centralización administrativa. Dentro de este orden, opera la preponderancia del órgano colegiado sobre el órgano unipersonal; esto es, la Asamblea deliberante de elección popular o Consejo, y el Maire o Alcalde, miembro de la Asamblea y designado por la comunidad. Este último cumple una doble función: a) en lo municipal es presidente de la corporación, la representa, ejecuta sus acuerdos y ejerce las tareas ejecutivas; pero, sujeto al control del Consejo municipal. Con ese carácter le corresponde la administración de las propiedades de la comuna y de sus rentas, la vigilancia de los establecimientos municipales y de la contabilidad comunal, la preparación del presupuesto y la ordenanza del impuesto, la dirección de -

(3) Gamus Torruco José. "El Municipio Mexicano". Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Núm. 10. 1970. Págs. 188 y 189.

las obras públicas municipales; la concertación de contratos y la representación de la comuna ante los tribunales; y b) en lo gubernativo, es delegado del gobierno nacional y está encargado de la publicación y ejecución de las leyes y reglamentos, de la ejecución de las medidas de seguridad y del ejercicio de la policía; o sea, el Maire o Alcalde está sujeto al control de las autoridades nacionales.

Así pues, la relación del Estado con el municipio en Francia, es la Centralización, cuyas características han quedado apuntadas en esta parte de nuestro trabajo.

D. EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

Se afirma que en España no existió un patrón generalizado - para la administración de los municipios; que es probable que la época de mayor libertad haya sido el primer siglo de nuestra era bajo el emperador Vespasiano.

Sobre el particular, José Gamás Torruco afirma: "La invasión de los visigodos entorpeció la evolución del municipio español que sufrió un proceso de centralización bastante acusado. No obstante, los visigodos aportaron una institución genuinamente germánica, los llamados "conventos públicos vicinorum" o asamblea de todos los vecinos de un lugar, antecedente de los consejos abiertos posteriores. Pero la institución municipal no surgiría, con sus características clásicas, sino hasta la época de la Reconquista. Los monarcas españoles, empeñados en atender sus fronteras, precariamente definidas por los resultados de las batallas, patrocinaron el establecimiento de ciudades y alentaron la formación de éstas concediendo a sus habitantes amplísimos derechos conocidos con el nombre de fueros. Fue así muy amplia la libertad municipal de que se gozó en esta época; sin embargo, el proceso de centralización de la autoridad real, resultante de la unidad española y que culminó con la unión de las Coronas de Castilla y Aragón, tuvo resultados adversos para los fueros tradicionales". (1)

(1) Gamás Torruco José. Op. Cit. Págs. 193 y 194.

Por otra parte, Felipe Tena Ramírez expresa: "Los siglos -- XIV y XV señalan el auge de la autonomía municipal, la que empezó a ser -- frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder. En el siglo XVI - los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villalar (23 de abril de 1521) en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V. Más ya para entonces, la monarquía española se había aliado con su antiguo adversario, la nobleza, en el común empeño de abatir la arrogancia municipal. - Por virtud de esta alianza la contienda fue decidida en favor de la monarquía, que a partir de entonces se convirtió en absoluta. El episodio de - Villalar representa por ende, en la historia en España, el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía absoluta". (2)

Ahora bien, originariamente el Cabildo tenía la característica de ser una institución abierta; por consiguiente, el Consejo del pueblo era el depositario de la jurisdicción civil y criminal; por su parte - el monarca se reservaba el derecho de juzgar los casos que se ventilaban - en la Corte de Apelaciones y, aquéllos en que no podía conocer la justicia del pueblo.

Con el aumento de la población, se hace impracticable el -- funcionamiento del Cabildo o Ayuntamiento abierto por lo que se nombran re presentantes consejales. Así, la autoridad municipal estaba integrada, ge neralmente, por el alcalde, los síndicos, diputados y otros funcionarios.

(2) Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 152.

El municipio contaba con patrimonio propio, con representación, a través del ayuntamiento; para su defensa, disponía de una fuerza militar; además, los municipios formaban parte de las Cortes, por medio de sus representantes o procuradores e impartían sus propias ordenanzas sin más límite que el ámbito de su respectiva jurisdicción y el respeto a la legislación general del reino: la costumbre y el derecho natural.

Los principales funcionarios del municipio eran los Alcaldes, que estaban encargados del gobierno y administración de la localidad. En general eran dos, con el objeto de equilibrarse entre sí y evitar abusos de alguno de ellos. Los alferes, que fueron los comandantes de la milicia, defendían los derechos de la comunidad. Los regidores, encargados de reglamentar los acuerdos del Consejo. El alguacil Mayor, tenía a su cargo el orden y la seguridad. El Escribano, encargado de guardar el libro del fuero; tenía fe pública y autenticaba las firmas y actas de las juntas conseqüiles, además, ejercía funciones de notario público. Los Fieles, encargados de los mercados, vigilaban el cumplimiento de las disposiciones sobre abastos. Los Sesmeros, que a semejanza de los defensores de la ciudad romana, tenían como función defender a particulares de abusos de los alcaldes. En fin, había otros funcionarios de menor importancia.

Los cargos municipales se estimaban honrosos, pues la responsabilidad en su desempleo fue muy delicada; cualquier abuso o falta era castigado severamente.

En otro aspecto, los municipios se unieron formando ligas, - las que fueron verdaderas confederaciones de ciudades y llegaron a representar una gran fuerza en la vida social y política del reino. Estas ligas o uniones se llamaron Hermandades y surgieron a fines del siglo XII; - debido a su fuerza, la realeza tuvo que prestar atención a las opiniones - de las ciudades.

Es importante, por otra parte, resumir los principales caracteres del régimen municipal español de la Edad Media:

a) La gran riqueza de la legislación municipal, como consecuencia de la organización política medieval.

b) El reconocimiento de la autonomía local, mediante el otorgamiento de los fueros a cada ciudad.

c) El reconocimiento por parte del rey, de la personalidad del municipio como comunidad natural y no creación del Estado o de la voluntad real.

d) La organización democrática del municipio.

e) La unión de los municipios en hermandades; y

f) Su representación en las Cortes.

Esta época de florecimiento del municipio español, expiró - con el advenimiento del régimen absolutista de Carlos V, y se abrió un período de centralismo que fue liquidando la autonomía del municipio. Y no es, sino hasta 1812, año de la Constitución de Cádiz, cuando surge nuevamente la institución municipal, en un intento por revivir las tradiciones de la época medieval.

CAPITULO III

INTEGRACION DEL MUNICIPIO EN
MEXICO.

- A. LA COMUNIDAD INDIGENA EN MEXICO
- B. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA COLONIAL
- C. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE
- D. EL MUNICIPIO EN LA REFORMA
- E. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PORFIRISTA
- F. EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION MEXICANA

A. LA COMUNIDAD INDIGENA.

Después de haber estudiado algunos antecedentes del municipio, en particular, de las organizaciones políticas de la Polis y de la Civitas, en la antigüedad; así como del municipio en Francia y en España, toca ahora hacerlo en nuestro país, tomando como punto de partida la época precolombina.

Los mexicas aparecen desde el principio de su peregrinación como un conglomerado de siete clanes, unidos por la comunidad de lengua y de culto.

Parece ser que estos clanes gozaban de cierta independencia unos con respecto a otros, y que cada cual tenía un capitán o caudillo.

Los siete capitanes actuaban en forma colegiada y constituían, durante la época anterior al establecimiento de la tribu en el lago del valle mexicano, el gobierno de los antiguos mexicas. El Consejo así formado era la más genuina representación del conglomerado total de los clanes.

Es de mencionarse también, dentro de esta organización primitiva, la existencia de cuatro funcionarios revestidos, probablemente, de

carácter sacerdotal: los Tlamacazque o cargadores de Huitzilopochtli, -- quienes tenían un gran ascendiente sobre la tribu.

Una vez establecidos los mexicanos en Tenochtitlan por --- orden de Huitzilopochtli, se distribuyeron los diversos clanes que constituían la tribu en cuatro barrios, dejando el templo de dios en medio de -- ellos. Posteriormente, como cada barrio tenía su dios, sucedió que Tenochtitlan se encontró subdividida en tantos barrios cuantos dioses particulares había.

"El nombre que recibieron las circunscripciones territoriales de Tenochtitlan fue el de Calpullis. La etimología de esta palabra -- nos está indicando que la idea a que corresponde es de índole territorial; encierra un significado relacionado más bien con el hecho de la ubicación que con el de parentesco. En efecto, Calpulli, se deriva de la palabra -- Calli, que significa casa, y de Pulli o Polli, que da idea de agrupación -- de cosas semejantes; es igualmente denotativo de aumento. El significado más exacto de Calpulli es el de vecindario o barrio".⁽¹⁾

Los funcionarios del Calpulli eran:

El teachcauh, era el mayor de la familia, encargado de ---- por vida del Calpulli; era a su vez, el representante y procurador del linaje ante el gobierno de la tribu y, como tal, formaba parte del Consejo -- Tribal.

(1) Moreno Manuel M. "La Organización Política y Social de los Aztecas". Secretaría de Educación Pública. México. 1964. Pág. 31.

El Tecuctli o jefe militar del barrio, se hacía cargo de la formación militar y dirigía el ejército en la batalla.

Los Teuctlis se responsabilizaban de juzgar los casos que se suscitasen en el barrio.

Los Tequitlatos, eran subordinados y auxiliares de los --- Teuctlis.

Los Topiles, que eran los alguaciles o una especie de gen--darmes.

Los Calpizques se ocupaban de recaudar los tributos o im---puestos.

Los sacerdotes, médicos o hechiceros, procuraban la conservación del culto y de la salud.

El Consejo Tribal de los ancianos nombraba al gobernador y al jefe militar de las tribus: al Tlatoani y al Tlacatecutli, respectivamente.

Ahora, en conexión con el municipio indígena, bien vale la pena hacer la siguiente cita: "El municipio de los pueblos náhuatl se de nominaba Calpulli (linaje antiguo). Era una comunidad de familias que vivían bajo el amparo de los mismos dioses, resolvían internamente los pro--

blemas que planteaba su actividad económica cotidiana, ocupaban una extensión de tierra, patrimonio del propio Calpulli, y reconocían una autoridad que tomaba las decisiones fundamentales en el orden comunal. Estaba constituido por tres estamentos: los Pilli, descendientes de las familias -- fundadoras; los Huehuepilli, residentes y, los Macehuales o sirvientes".⁽²⁾

Es así que el Calpulli o barrio fue la forma más prominente de la organización mexicana, y en su funcionamiento gozaba de un régimen de descentralización con respecto a otras unidades políticas mayores.

El Municipio mexicano ha sido producto de un desarrollo histórico que se inicia con el "Calpulli", como forma de organización vecinal agrícola de la comunidad indígena de los barrios de Tenochtitlan.

Manuel M. Moreno expone brillantemente lo siguiente: "Tenochtitlan vino a ser el objeto material por medio del cual se exteriorizó y tomó cuerpo el orden político que desde el momento de su fijación prevaleció en la organización social de los aztecas. Tenochtitlan debe ser considerada como el símbolo y la encarnación del Estado azteca; desempeñaba con relación al pueblo mexicano el mismo papel que Atenas respecto del pueblo ateniense, o que Roma con relación al pueblo romano".⁽³⁾ Así tendríamos en Atenas, a la Polis; en Roma, a los Civitas; y en Tenochtitlán, al -

(2) Gamus Torruco José. Op. Cit. Pág. 192.

(3) Moreno Manuel M. Op. Cit. Pág. 32.

Calpulli, contemplándolos como tres agrupamientos humanos u organizaciones políticas y sociales.

B. EL MUNICIPIO EN MEXICO EN LA EPOCA COLONIAL.

Los grandes descubrimientos no son meros episodios de la -- historia de España y Portugal. Por sus consecuencias en todos los órde-- nes -económico, científico y religioso-, pertenecen a la historia univer-- sal. La principal parte de estos descubrimientos, la conquista y la colo-- nización de América, correspondió a España.

Veintisiete años después del descubrimiento de América por-- Cristóbal Colón, arribó a las tierras de Anáhuac Hernán Cortés y fundó el primer municipio. "Para ésto, se levantaron algunas enramadas simulando-- casas, se marcó la plaza pública, erigiéndose en ella una picota y se ins-- taló una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz. Y fundada, - el 22 de abril de 1519, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los prime-- ros alcaldes Alfonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo y a - Pedro de Alvarado como Capitán de las entradas y Maestre de Campo a Cris-- tóbal de Olid. Alguacil Mayor a Juan Escalante y Tesorero a Gonzalo Me-- jía y Contador a Alfonso de Avila. Como Alferes, a Corral y Alguacil del Real a Ochoa Viscaino y a Alfonso Romero".⁽¹⁾

De esta manera se fundó el primer Ayuntamiento en la Améri-- ca Continental, que otorgó a Hernán Cortés, en nombre del rey de España, - los títulos de Capitán General y Justicia Mayor de la Villa. Este acto - lo desligó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez. Por

(1) Díaz del Castillo Bernal. "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España". Ed. Porrúa. 1976. Pág. 67.

otra parte, las autoridades llamadas Cabildo o Ayuntamiento de este primer municipio español en México, invistió a Cortés de las facultades legales necesarias para llevar a cabo la conquista.

A medida en que progresaba la colonización, se fueron creando municipios, eligiéndose los integrantes de sus órganos, o bien nombrando éstos por los propios conquistadores, quienes en ocasiones estaban expresamente autorizados para ello. En 1573 se reglamentó la materia municipal mediante la expedición de las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, y el uno de noviembre de 1591, se expidió la Real Cédula que convirtió los oficios municipales en cargos vendibles. Solamente siguieron siendo electos los alcaldes ordinarios, que eran funcionarios encargados de asuntos judiciales.

Del encuentro de las culturas españolas e indígena, surgió una nueva concepción municipal. Sin ignorar el aspecto sociológico indiano, las disposiciones en materia municipal de esa época establecieron tres distintos regímenes municipales:

- a) El que conserva la organización primitiva, y que no se opone a la religión cristiana, al derecho natural y a las Leyes de Indias.
- b) El municipio, propiamente de los indios, y
- c) El Régimen Español Municipal, con sus adaptaciones al medio.

Por lo que se refiere al cuerpo colegiado dirigente de la comunidad en las ciudades de la Nueva España, éste lo era el Cabildo o Ayuntamiento, con funciones de tres tipos: administrativas, judiciales y legislativas.

Los cargos municipales en la colonia fueron: los gobernadores, corregidores o alcaldes mayores. Estos eran los funcionarios del poder central, y ejercían un dominio completo sobre el municipio.

Para cumplir sus funciones los cabildos dispusieron de dos clases de bienes: los comunes y los propios. Los comunes eran para el vecindario y los propios brindaban productos al ayuntamiento para los gastos públicos. Otra fuente de ingresos lo formaban los arbitrios, que eran una especie de contraprestación que se obtenía por la prestación de bienes y servicios públicos; los impuestos o contribuciones, que eran gravámenes que los habitantes soportaban por motivos sumamente extraordinarios y sólo por tiempo limitado y con autorización del rey; y las concesiones, que eran rentas cedidas por la realeza a algunos municipios.

La organización político-administrativa de la colonia se vio transformada por las tendencias centralistas que experimentó toda la política española. Así vemos que Carlos III en 1767, envía a don José Galvez como visitador general, con el fin de estudiar los manejos municipales en el aspecto financiero. Más tarde, este funcionario hace reformas, creando la "Contaduría General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de comunidades de todas las ciudades y lugares del reino de la -

Nueva España, con la finalidad de llevar las cuentas de las municipalidades. De tal suerte, se aniquila en la Colonia la autonomía municipal, herencia del espíritu democrático español, antes de la derrota de Villalar.

"Las facultades de que disponía el municipio en la época de la Colonia eran bastante reducidas: se reconocía el derecho de la Audiencia para probar o vetar las ordenanzas municipales y la Corona se reservaba el privilegio de vigilancia que llevaba a cabo a través de Alcaldes Mayores, para las poblaciones de indios y mestizos, y de Corregidores para las poblaciones predominantemente españolas y criollas; tales funcionarios no sólo supervisaban el funcionamiento municipal, sino también desarrollaban facultades propias de los ayuntamientos. La centralización del municipio colonial se hizo aún más rígida en la época de los Borbones. En 1786 se promulgó la Real Ordenanza para el establecimiento e introducción de intendentes del ejército y provincia en el Reino de la Nueva España. - Con base en ella se nombraron intendentes reales para lograr un mayor control de los diversos asuntos municipales, primordialmente el de hacienda que se había descuidado considerablemente; se facultó, además a los intendentes para sancionar las ordenanzas de los ayuntamientos".(2)

En cuanto a la elección del cabito o autoridades municipales, los indígenas nombraban anualmente a un alcalde o regidores. Esta actividad se lleva a efecto con base en la disposición del 10 de octubre de 1618, dictada por Felipe III. Este ordenamiento prescribía que en ca-

(2) GONZÁLEZ TORTUCCO JOSÉ. Op. Cit. Pág. 195.

da pueblo y reducción, hubiera un alcalde Indio; si pasaba de ochenta el número de casas, se nombrarían dos alcaldes y dos regidores. La elección debía hacerse cada año nuevo en presencia de los sacerdotes.

"Un último intento de volver a las instituciones clásicas - españolas fue hecho por la Constitución de Cádiz de 1812, en cuya elaboración participaron diputados mexicanos. En el Título VI de dicho documento se trató: Del Gobierno Exterior de las Provincias y de los Pueblos, - y en el Capítulo I de dicho título se regularon los ayuntamientos, estableciéndose la elección popular de los mismos, la prohibición de los oficios perpetuos y la prohibición de la reelección de los funcionarios para el período inmediato. Este texto llegó demasiado tarde y no resolvió completamente el problema de la centralización municipal, debido a la vigencia irregular que tuvo la constitución gaditana y a que, en esos días, el país se convulsionaba ya por la lucha armada en pro de la independencia". (3)

En síntesis, durante la dominación española en México, los ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aún cuando la participación de los gobernados fue en verdad reducidísima, pues sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular, por lo menos teóricamente.

(3) Gamás Torruco José. Op. Cit. Pág. 196.

C. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.

México nació a la vida independiente con las aspiraciones - de un pueblo libre; aspiraciones que estaban en desacuerdo con la situación política, económica y social del momento. La división de personas - y de principios era bien clara entre los antiguos insurgentes y los realistas que trabajaron por la consumación de la independencia de 1821. -- Los primeros se inclinaban al establecimiento del sistema republicano; -- los segundos, aspiraban a que se estableciera el sistema monárquico. Por otro aspecto, se conservaban en el mismo estado las instituciones sociales y políticas; por ende, el municipio español.

"Al avance del movimiento de independencia, la Constitución de Cádiz de 1812 y las Instrucciones para el Gobierno Económico-político de las Provincias de fecha 23 de junio de 1813, fueron quizá el único intento serio para organizar el sistema municipal".⁽¹⁾

Como ya hemos mencionado, la Constitución de Cádiz, de breve vigencia, representó un propósito para impulsar la institución municipal, al disponer el sistema de elección popular directo, la no reelección de los funcionarios municipales, su renovación cada año y la integración del ayuntamiento por un número de regidores proporcional al número de habitantes.

(1) Batres García Heriberto. "El Municipio y su Proyección en el Desarrollo Nacional". Op. Cit. Pág. 78.

Sin embargo, "estas disposiciones resultaban inoperantes en virtud del establecimiento de la institución de los jefes políticos, que tenían la función de autoridad suprema de los ayuntamientos, que servían de conducto para las relaciones entre éstos y las autoridades superiores. Los jefes políticos presidían el ayuntamiento de la capital de su provincia y sus subalternos el de los pueblos donde residían. Su función era cuidar el orden, la seguridad de las personas y sus bienes, la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno y en general, todo lo concerniente a las tareas gubernativas. Podían ejecutar las penas impuestas por los reglamentos de policía, calificar y exigir multas a los infractores del orden público. Calificaban las elecciones de los ayuntamientos, proveían de abastos a sus provincias y otras funciones de importancia para la vida interna de los municipios".⁽²⁾

Como advertimos, con este procedimiento los municipios quedaron sujetos a un régimen de centralización, faltos de autonomía política y hacendaria. Estas jefaturas políticas, fueron características de la organización municipal de la vida política nacional durante el gobierno de Porfirio Díaz y una de las causas primordiales del movimiento revolucionario de 1910.

La Constitución de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814, -- titulada Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, -- estableció en el artículo 208 que "en los pueblos, villas y ciudades con-

(2) Baires García Heriberto. Op. Cit. Pág. 78.

tinuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos".

"La Constitución de Apatzingán representa el adelanto del ideario que habría de configurar la estructura política de la nueva nación soberana, dentro de los moldes doctrinales del Estado demoliberal. Como ha dicho Jesús Reyes Heróles, dicha Constitución representa el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano. Por ello, y aunque esa carta constitucional no llegó a regir la vida política de un Estado que para entonces no acababa de surgir, es de importancia básica para comprender la evolución posterior de las ideas y de las instituciones políticas mexicanas". (3)

Por su parte, el Plan de Iguala no señaló nada relativo al municipio, por lo que podemos interpretar que los municipios coloniales entran por primera vez en la vida del México independiente a través de la confirmación que hace dicho Plan de todas las autoridades existentes. Su punto décimoquinto estableció que: "La Junta cuidará de que todos los ramos del Estado queden sin alteración alguna, y todos los empleados políticos, eclesiásticos, civiles y militares en el estado mismo en que existen en el día".

(3) De la Madrid Hurtado Miguel. "División de Poderes y Forma de Gobierno en la Constitución de Apatzingán". P.R.I. 1981. Pág. 17

No es sino hasta después de la abdicación de Iturbide (19 - de marzo de 1823) cuando el Congreso, de esta etapa, se preocupó por legislar en materia municipal, nombrando para tal efecto una comisión formada por don José del Valle, Fray Servando Teresa de Mier y don Lorenzo de Zavala, quienes formularon un proyecto de constitución, en el que se trata, entre otras cosas, la forma de elección de los ayuntamientos, con base en el número de habitantes que integran la comunidad.

Es de señalarse que el Acta Constitutiva de la Federación - de 31 de enero de 1824, y la Constitución Federal de 4 de octubre del mismo año, no mencionaron nada de los municipios, ni siquiera de modo incidental.

En cambio, la Constitución Centralista de 30 de diciembre - de 1836, conocida como "Las Siete Leyes", organizó minuciosamente a los - municipios, especialmente la Ley Sexta se ocupó de ellos en los artículos que siguen:

Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de los - Departamentos.

Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente - en los términos que arreglará una ley.

Artículo 25.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en - sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, - dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no -- den lugar a ocurrir al juez de primera instancia.

Artículo 26.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia.

Artículo 30.- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos, eran consejiles.

Por su parte, las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, - que crearon la segunda República Centralista, señalan como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

"Si comparamos las disposiciones relativas al municipio en las Bases Orgánicas con las correspondientes de la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales, fácilmente podemos desprender la mayor amplitud de regulación municipal en este último documento constitucional, aunque ambos regularon el régimen central. En efecto, la Sexta Ley Constitucional contuvo un apartado de normación municipal que no se encuentra en las Bases Orgánicas, pues mientras que estas últimas apenas se refieren a la existencia de los municipios y a ciertas facultades de las asambleas departamentales en relación con las municipalidades, aquélla contempla una minuciosa regulación que incluirá el señalamiento de las características de los pueblos donde habría ayuntamientos, su carácter de elección popular, los ---

requisitos para formar parte de ellos, un catálogo de sus atribuciones fundamentales, así como las correspondientes de los alcaldes. Semejante regulación constitucional del municipio, menester es señalarlo, no encuentra -- parangón en ningún otro texto fundamental del siglo XIX, cualquiera que -- fuese su signo político, excepción hecha de la Constitución de Cádiz".⁽⁴⁾

(4) Solís Acero Felipe. Op. Cit.

D. EL MUNICIPIO EN LA REFORMA.

La revolución de la Reforma se inició el día primero de marzo de 1854, con la proclamación del Plan de Ayutla. Este Plan fue redactado originalmente por don Juan Alvarez y don Ignacio Comonfort, y enviado al coronel Florencio Villarreal, quien lo promulgó en esa fecha. En dicho Plan se desconoció al general Antonio López de Santa Anna como Presidente de la República, se pidió el nombramiento de una Junta de representantes de los Estados que designara un Presidente interino, y finalmente la convocatoria de un Congreso que expidiera una nueva Constitución. No se contempló en nada a las municipalidades en este Plan.

Ignacio Comonfort, el 15 de mayo de 1856, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el que se encuentran varias disposiciones relativas al municipio. Por ejemplo: "en la Sección Novena relativa al gobierno de los Estados y Territorios, el artículo 117 señala las atribuciones de los gobernadores, entre otras cosas, hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas. - Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades. Aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos".⁽¹⁾

(1) Solís Acero Felipe. Op. Cit. Pág. 46.

Este Estatuto, al establecer que los gobernadores, respecto a esas atribuciones, deberían informar al gobierno general, está centralizando la función municipal; además, pone de manifiesto la acentuada dependencia municipal de los gobernadores. Dice Ignacio Burgoa que "en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana se vuelve a hacer -- alusión al municipio, pero sin señalar las bases de su estructura, ya que dejó a voluntad de los gobernadores de los Estados la implantación, integración y organización de las municipalidades y la fijación de la competencia de sus autoridades". (2)

También durante el gobierno de Comonfort, se expidió el Decreto para la desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de - corporaciones civiles y religiosas. (25 de junio 1856). Su artículo tercero establecía: "bajo el nombre de coporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y, en general, todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida". Esta disposición tuvo por finalidad el movimiento o libre circulación de la propiedad raíz, considerada como base fundamental de la riqueza pública. Además, esta disposición se tomaba como una medida indispensable para "allanar el principal obstáculo que se presentaba - para el establecimiento de un sistema tributario, uniforme y arreglado a los principios de la ciencia movilizando la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos". (3)

(2) Burgoa Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 5a.Ed. Porrúa, México 1964. Págs. 872 y 873.

(3) Lerdo de Tejada Miguel. Su Circular que acompañó a la Ley sobre Desamortización, citada por Angel Miranda B. en su libro "La Evolución en México". México. 1954. Pág. 231.

Según María del Refugio González, la Ley de desamortización "asestó un grave golpe a los municipios del que no pudieron recobrar en el resto del siglo".⁽⁴⁾

En relación a la Constitución de 1857, ésta dispensó muy poca atención al municipio. El artículo 31 establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la federación -- como del Estado y municipio. El artículo 36, fracción I, señala como -- obligación de los ciudadanos, la de inscribirse en el padrón de la munici-- palidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste. El artículo 72, fracción VI, estatuye que el -- Congreso tiene facultad para el arreglo interior del Distrito Federal y -- territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente -- las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles las -- rentas para cubrir sus atenciones locales.

Como se ve, la Constitución de 1857 solamente se ocupó del -- municipio en el Distrito Federal y en los territorios; casi fue ignorado -- o tratado de un modo incidental. Sin embargo, Andrés Serra Rojas afirma que la "Constitución de 1857 no incluyó la organización municipal, por es -- timar que con ello se violaba la soberanía de los Estados dejando a las -- legislaturas locales que legislaran sobre tan importante tema".⁽⁵⁾

En cuanto a las Leyes de Reforma, no hacen ninguna referen-

(4) González María del Refugio. Citada por Felipe Solís Acero. Op. Cit. Pág. 48.

(5) Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". 16ava. Ed. Porrúa. México. 1976. Pág. 578

cia del municipio, pues hicieron recaer en el gobierno federal y en el de los Estados, atribuciones sobre bienes eclesiásticos, matrimonio civil, - estado civil de las personas, cementerios y libertad de cultos; pero, sin ninguna intervención municipal.

El 15 de junio de 1958, el general Miguel Miramón expidió - la Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Te-- rritorios, que aunque careció del rango de una norma constitucional, es_ importante como antecedente municipal. En ella se ordenaba la existencia de ayuntamientos en las capitales de dichos departamentos y territorios, - así como en las cabeceras de distritos, estableciéndose que los gobernado res designarían a los miembros de los citados ayuntamientos, sujetándose_ a las prescripciones señaladas por la propia ley.

Expresa Tena Ramírez, refiriéndose a la Constitución Centra lista de 1836 y a las Bases Orgánicas de 1843, en relación al Estatuto -- Provisional del Imperio, de fecha 10 de abril de 1865, lo siguiente: "Me-- jorando los dos precedentes centralistas, la legislación del Imperio ema-- nado de la intervención francesa dió normas para la organización munici-- pal, no superadas hasta nuestros días. Dice al respecto Miguel Macedo: - "El Imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de - nombramiento del gobierno y encargados de toda la administración comunal_ y la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples -- cuerpos deliberantes e inspectores, de elección popular y sin función po-- lítica alguna. Tal sistema dió buenos resultados en la ciudad de México, mejores que los que habían producido los precedentes; las rentas subie---

ron a 733,000, 840,000 y 956,000 pesos en los años de 1864 a 1866, para - descender a 215,000 en 1867, año de grandes trastornos y del triunfo defi nitivo de la República, y aunque esos resultados hayan sido debidos en -- gran parte al celo y dotes poco comunes del distinguido alcalde de México, Ignacio Trigueros, tal régimen, implantado por otro gobierno que el impe- rial, hubiera llegado probablemente a arraigar en nuestro sistema adminis- trativo, como más conforme con el buen principio de no confiar la adminis- tración a cuerpos colegidos y concejiles, sino a funcionarios unitarios y remunerados; pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio y con el -- odio que despertó en el pueblo mexicano, y lo condenó al olvido".⁽⁶⁾

Ahora bien, pensamos que los municipios en el país debieron haber logrado o merecido de los regímenes federales mayor atención, y que la libertad municipal destacaría siempre en los postulados y programas - del Partido Liberal; pero como hemos visto, no fue así. "Las Constitucio- nes Federalistas ignoraron la existencia de los municipios y fueron las - Constituciones Centralistas y los gobiernos conservadores los que se preo- cuparon por organizarlos y darles vida. Como indicio del abandono en que los gobiernos liberales mantuvieron a los ayuntamientos, debe tenerse en cuenta que el principal ayuntamiento del país, como era el de la ciudad - de México, se gobernaba todavía a principios de este siglo, por las orde- nanzas centralistas de 1840 a 1841".⁽⁷⁾

(6) Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. Págs. 155 y 156.

(7) Idem. Págs. 155 y 156.

E. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PORFIRISTA.

Por lo que toca a la época de don Porfirio Díaz, éste arremetió fuertemente contra el municipio libre; suprimió la personalidad jurídica de los ayuntamientos, los cuales funcionaron sin autoridad y en forma precaria. Las jefaturas políticas fueron instrumento y portavoces del dictador; quien, junto con aquéllas, invadió la competencia constitucional de los ayuntamientos y los vigilaba estrechamente.

El general Díaz, durante su prolongado gobierno, a fin de borrar radical y totalmente la autonomía municipal y lograr así una mayor centralización del poder que disfrutaba, agrupó a los ayuntamientos en de marcaciones administrativas que se llamaron: partido, distrito, jefatura o cantón, y a sus dirigentes se les denominó, jefes políticos. Estos fue ron los agentes del gobierno del centro, y quienes a las órdenes de los g obernadores eliminaron todo indicio de libertad municipal. Se intentó con tal sistema guardar la paz y el orden, aún cuando para ello hubieran de aplicarse medios ilegales o crueles.

Las características, en términos generales, de las jefaturas eran:

a) Un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos.

b) Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.

c) Centralizaban y maniataban toda actividad municipal.

d) De carácter distrital, y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Es importante subrayar, que el 14 de diciembre de 1900, el Congreso de la Unión expidió un decreto que permitió al Presidente Díaz - modificar la organización política y municipal del Distrito y Territorios y considerar a los ayuntamientos solamente como cuerpos consultivos. Esto dió lugar a que, a solicitud de Díaz, el Congreso enmendara el contenido de la Fracción VI del artículo 72 de la Constitución de 1857, para dejarlo como sigue: "El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal". Así las cosas se privaba a los ciudadanos capitalinos de la facultad de elegir a las autoridades municipales del Distrito Federal.

Como resultado de estas dos disposiciones constitucionales, con fecha 26 de marzo de 1903 el Presidente Díaz expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que caracterizó a los ayuntamientos como simples cuerpos consultivos, les privó de personalidad jurídica, y apenas si les concedió facultades de vigilancia, así como lo relacionado con servicios públicos.

Estas disposiciones "significaron la puntilla para el municipio que así, al arribar al siglo XX, lo hacia desprovisto de la importancia y eficacia gubernativa que le había caracterizado en el pasado. La dependencia de los ayuntamientos respecto de los prefectos políticos en -

el caso de los municipios del Distrito y Territorios Federales, conforme a la Ley que hemos citado, se extendió a toda la República, pues en los Estados de la Unión el fenómeno de la dependencia y minimización municipal se extendía con las mismas características, de ahí que no sea exagerada la sentencia de Jorge Carpizo al afirmar que durante el porfirismo, el municipio realmente desapareció, quedando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y los subprefectos".⁽¹⁾

(1) Citado por Felipe Solís Acero. Op. Cit. Págs. 71 y 72.

E. EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION MEXICANA.

Los revolucionarios de 1910, en sus idearios de reformas político-sociales exigieron la plena restitución de la autoridad municipal, y enarbolaron como uno de sus principios la supresión de las jefaturas políticas, que durante la dictadura habían desplazado a los municipios.

En los lugares donde había logrado mayor arraigo el municipio, la revolución adquirió mayor fuerza. Esto explica que el estallido popular haya venido del norte del país, en aquel año de 1910.

Hemos visto que los ayuntamientos quedaron sometidos a un régimen de centralización, careciendo de autonomía política y hacendaria, y que el sistema de los jefes políticos, fue característico de la organización municipal de la vida política de México en el régimen de Porfirio Díaz y una de las causas principales del movimiento armado. Por ejemplo, los hermanos Flores Magón, el primero de julio de 1906, proclamaron el programa del Partido Liberal Mexicano, el cual contiene entre otras disposiciones las siguientes:

Artículo 45.- La supresión de los jefes políticos.

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

"Desde el planteamiento de los hermanos Flores Magón y el Plan de San Luis de don Francisco I. Madero, pasando por su libro que desencadenó una tormenta, hasta las adiciones al Plan de Guadalupe de don Venustiano Carranza, la Ley del Municipio Libre y desde luego, el proyecto del Primer Jefe para estructurar lo que actualmente es el artículo 115 de nuestra Constitución, no se pierde de vista ni por un momento, la preocupación del pueblo por consolidar con firmeza al municipio libre, como célula básica de organización".⁽¹⁾

El asesinato de Madero y Pino Suárez, arrastró al país a -- una nueva guerra, más encarnizada y destructora que la anterior. Al asumir Victoriano Huerta la Presidencia de la República, comenzó a recibir las adhesiones de los altos jefes del ejército y de casi todos los gobernadores de los Estados. Parecía que la contrarrevolución había triunfado definitivamente; pero don Venustiano Carranza, enarbolando la bandera de la legalidad, proclamó el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, en el que se desconocía a Huerta como Presidente de la República, a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, a los Gobiernos de los estados que reconocieran al usurpador. Este Plan, no hizo ninguna referencia a los municipios, era sólo un plan político, que no contenía principios de reforma social y económica; su objeto único era restablecer el orden constitucional.

"No obstante lo anterior, meses más tarde y mientras la lucha revolucionaria continuaba, el 3 de octubre de 1914 Carranza manifestó

(1) Moya Palencia Mario. Srio. de Gobernación. Comparecencia ante la H. Cámara de Diputados.

en una Convención de Generales su propósito de promover reformas sociales y políticas al Texto Constitucional de 1857, dentro de las cuales apuntaba, al decir de Ochoa Campos "el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas".⁽²⁾

Como consecuencia, el 26 de diciembre de 1914, don Venustiano Carranza expidió un Decreto por el que se reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, quedando de la manera siguiente: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del Estado".

Los decretos expedidos por Carranza en Veracruz, nos dice Ochoa Campos, fueron 19 en número, configurando 5 sobre asuntos municipales:

1. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando al municipio libre.
2. Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
3. Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de los terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.
4. Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal y territorios de Tepic y Baja California; y

(2) Citado por Ignacio Burga. Op. Cit. Pág. 834.

5. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de -- los bienes por los ayuntamientos de la República, para instalación de escuelas, mercados y cementerios.

Afirma Tena Ramírez que "acertaron los constituyentes de -- Querétaro cuando proyectaron el municipio libre como escuela primaria en_ la democracia, ensayo del gobierno por sí mismo, aprendizaje de la fun--- ción cívica, que requiere no sólo independencia al emitir el voto, sino - entereza para hacerlo respetar. Cuando los pueblos aprendan el ejercicio municipal de la democracia, estarán dotados para afrontar los problemas - cívicos de cada entidad federativa y los del país en general, porque en - los pueblos habrá despertado la conciencia de la propia responsabili----- dad". (3)

(3) Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 161.

C A P I T U L O I V

ANALISIS A LAS REFORMAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

- A. BREVE RECORRIDO HISTORICO
- B. PRIMER GRUPO
- C. SEGUNDO GRUPO
- D. TERCER GRUPO
- E. CUARTO GRUPO
- F. QUINTO GRUPO
- G. SEXTO GRUPO

C A P I T U L O I V

A. BREVE RECORRIDO HISTORICO.

Antes de iniciar el tratamiento específico del tema, haremos un somero recorrido histórico de la concepción municipalista contenida en las leyes fundamentales de nuestro país, con el fin de señalar el antecedente del artículo 115 de la Constitución Mexicana de 1917, y estar en condiciones de plantear el análisis conducente de sus reformas y adiciones dispuestas en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

La concepción municipalista está presente en la historia de nuestro país, aún antes de que no se conciba al Estado Federal. En 1519, con el establecimiento del municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, se inicia en nuestro país toda una tradición y toda una experiencia municipalista y el municipio como forma natural de organización comunal se halla presente en todo el período de la Colonia.

Durante el siglo pasado, después de haber conquistado la independencia política, las diversas leyes fundamentales vigentes en nuestro país proyectaron de alguna forma al municipio como organización primaria; y si bien no tuvo una regulación constitucional de fondo y sistemática, si existió, de algún modo, la referencia a la organización municipal

refrendando la experiencia que nuestro país tenía en esta fórmula fundamental de gobierno de las comunidades.

En 1917 la Constitución General de la República establece por primera vez una regulación sistematizada del municipio mexicano. Por desgracia, la concepción instituída en el Artículo 115 Constitucional, -- que no tiene parangón con la Constitución de 1857, obedeció a una regulación de tipo más político que administrativo; se trataba fundamentalmente de encontrar respuesta a una situación política ignominiosa que el municipio mexicano vivió durante los 30 años de la dictadura porfirista con la existencia de las llamadas prefecturas políticas. A esa situación degradante de sumisión y de subordinación que el municipio mexicano vivió durante la dictadura porfirista, obedeció que el Constituyente de Querétaro se preocupara por establecer, en el cuerpo de la Constitución, algunas -- cuestiones de regulación política fundamental en favor del municipio.

La Constitución Política de 1917 reguló, entre otras, algunas materias básicas como la relativa a la organización política; se estableció por primera vez que el municipio mexicano estaría gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y que entre éste y el gobierno del Estado no existía ninguna autoridad intermedia. Esa regulación --- constitucional, evidentemente era la respuesta del Constituyente de Querétaro a la existencia de las llamadas prefecturas políticas durante la --- dictadura porfirista, que fungían como autoridades intermedias en perjuicio de la autoridad municipal. Igualmente, se concibió el municipio como base de la división territorial y de la organización política y adminis--

trativa de las entidades federativas que conforman al país.

Otras materias fueron reguladas por el Constituyente de --- 1917, como la hacienda; mediante la cual se estableció que a los municipios correspondería la administración libre de su hacienda, conforme a -- los ingresos que dispusieron las legislaturas de las entidades federati-- vas.

La materia educativa también fue regulada, concibiendo a la autoridad municipal como la encargada de vigilar el cumplimiento del servicio público de educación. También se establecieron algunas regulaciones en materia de cultos en el artículo 130 Constitucional, facultando a la - autoridad municipal para ejercer vigilancia en esta materia. De igual manera se reguló lo relativo al cumplimiento de deberes ciudadanos, como la prestación del servicio militar y de algunas otras obligaciones inheren-- tes a la calidad del ciudadano, como el ejercicio de funciones electorales y de jurado.

Más recientemente, por reformas introducidas en 1975, se estableció también la facultad de la autoridad municipal de participar en - la regulación del desarrollo urbano, mediante la expedición de disposi--- ciones administrativas. En 1977, una nueva reforma introducida en el artículo 115 Constitucional permitió la incorporación del principio de re-- presentación proporcional en la integración de los ayuntamientos de los - municipios que tuviesen 300,000 o más habitantes.

No obstante que la Constitución Social de 1917 contempló, - por primera vez en el texto fundamental, una regulación municipal profunda y sistematizada, como respuesta del Congreso de Querétaro a una de las demandas más consistentes de los grupos revolucionarios de 1910, ésta no fue suficiente, pues no contemplaba todas las materias que debía regular, fundamentalmente aquéllas relativas a aspectos económicos y administrativos del Municipio.

Como podemos advertir, tuvieron que pasar 65 años para que el contenido del artículo 115 Constitucional fuera abordado de manera profunda con reformas y adiciones que por primera vez reorganizan y vuelven a sistematizar, conforme a las nuevas necesidades de carácter municipal, las atribuciones de este primer ámbito de gobierno local, de acuerdo al - postulado político - surgido en la campaña presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado- de descentralizar la vida nacional para dar al municipio la posición que merece dentro de la estructura de poder político en nuestro país.

En este período de 65 años -que median entre 1917, en que fue expedida la Constitución e incorporado el artículo 115 y febrero de 1983, en que son publicadas las reformas y adiciones a este artículo actualmente en vigor- únicamente fueron introducidas dos reformas: en el año de 1976, las relativas a las atribuciones del ayuntamiento para participar en la regulación del desarrollo urbano en el ámbito de competencia, mediante la expedición de disposiciones administrativas y, en 1977, las correspondientes a la incorporación del principio de representación pro-

porcional en la integración de los ayuntamientos de municipios de 300,000 o más habitantes en el marco de la Reforma Política.

De acuerdo con los postulados políticos fundamentales de de mocratización integral y de descentralización de la vida nacional, propuestos por el entonces candidato presidencial y convertidos en programas de gobierno el pasado 4 de julio de 1982, a través del sufragio mayoritario en favor de estas tesis, se plantea en diciembre de 1982 una iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional, que son en primera instancia aprobadas por el Congreso de la Unión y seguidamente, por más de dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas del país, conforme a lo establecido en el artículo 135 de la Constitución General de la República y que, finalmente, entran en vigor el 3 de febrero de 1983 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Legislativo correspondiente.

De las reformas y adiciones introducidas al artículo 115 -- Constitucional, que involucran aspectos relativos a Estados y Municipios, a nuestro juicio son seis de los aspectos más importantes que se tratan en el contenido de dichos preceptos. En consecuencia, podríamos destacar seis grandes grupos de modificaciones en lo relativo a la materia principal y que trataremos en forma separada.

B. PRIMER GRUPO.

La introducción del artículo 115 refrenda lo establecido -- por el Constituyente de Querétaro en el sentido de que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. La fracción I de dicho precepto confirma que el ayuntamiento -que es el órgano colegiado encargado de gobernar a la comunidad municipal- será producto de una elección popular y directa, y que entre este órgano y el gobierno del estado no existirá autoridad intermedia alguna, refrendando del mismo modo el principio de la no reelección - en los cargos de elección popular a nivel municipal.

Pero lo más importante para los efectos de este análisis es que, en materia de organización política, localizamos dos modificaciones importantes que integran el primero de los grupos a analizar:

- a) En la fracción I del artículo 115 Constitucional, se introduce al -- principio de seguridad jurídica en el ejercicio de las funciones municipales al establecerse un procedimiento mediante el cual se puede -- suspender o desconocer al ayuntamiento en pleno de algún municipio, o bien, a alguno o algunos de los miembros que lo componen.

- b) El párrafo tercero de la misma fracción, establece que "las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desapare-

cido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por -- alguna de las causas graves que la ley local prevenga siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente de rendir las -- pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan". Este párrafo, de novedosa acuñación en el artículo 115, permite a los representantes populares que gobiernan los diversos municipios del país, estar garantizados por un procedimiento legal que hace descansar la facultad de suspenderlos o desconocerles en una autoridad que tiene --- exactamente el mismo origen que los ayuntamientos, esto es, la elección popular y, por otra parte, establece bajo el principio de legalidad y de seguridad jurídica, que para que ésto pueda suceder, es necesario que se siga todo un procedimiento legal ante la legislatura estatal y que éste, después de haber analizado las pruebas presentadas_ por los interesados y escuchado los alegatos que a su juicio convengan y sean procedentes, resolverán en definitiva si desconocen al --- ayuntamiento, o suspenden o revocan el nombramiento de alguno de sus_ miembros.

El hecho de que por primera vez se regule a nivel constitucional un procedimiento para desconocer o suspender a funcionarios municipales de elección popular, obedece a las circunstancias de que en las 31_ Leyes Orgánicas Municipales que existían en el país, 23 establecían la facultad de gobernar o de la legislatura para amonestar, suspender, remover o desconocer a los miembros del ayuntamiento o a éste en su totalidad, -- así como para designar autoridades sustitutas, llámense Consejos Municipal

les, Ayuntamientos Sustitutos, Juntas de Administración Civil o cualquiera otra denominación.

Esta circunstancia, que era negativa para la autonomía municipal, motivó al Presidente de la República a incorporar en la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115, el establecimiento de un párrafo que permitiera devolver a los funcionarios municipales de elección popular el principio de seguridad jurídica y el respeto al origen de su encargo, que es precisamente de elección popular. Si bien es cierto que la sola elección popular de un funcionario no garantiza ni su capacidad, ni su honestidad ni su eficiencia, también lo es el origen mismo de la elección popular de un funcionario debe de ser motivo suficiente para que un procedimiento de remoción o suspensión de su cargo se sujete a un procedimiento legal; y que mejor, como lo establece ahora el artículo 115, que sea un procedimiento ante un órgano como la Legislatura del Estado, cuyos miembros tienen, como hemos dicho, exactamente el mismo origen que el ayuntamiento, éste es, la elección popular.

Sin embargo, hay quienes señalan la posibilidad de que la regulación actual de este artículo, signifique un retroceso en la vida democrática del país, particularmente por lo que hace a la vida municipal. Nosotros discrepamos de esta opinión, en tanto que insistimos que la sola elección popular de un funcionario no garantiza ni su eficiencia, ni su necesaria inamovilidad en el cargo. Por ello, si es posible regular los procedimientos para establecer la remoción de funcionarios de elección popular a nivel federal, con la misma o mayor razón deben regularse los ---

procedimientos correspondientes a nivel municipal, y en todo caso, que -- sea la Legislatura -en quién reside la voluntad popular- quién decida,- después de un análisis cuidadoso e imparcial.

Conviene hacer hincapié en que la citada fracción establece que, 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 pro cediera que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nue vas elecciones, la Legislatura designará de entre los vecinos, a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos. Esto permite_ evitar la designación arbitraria que en anteriores legislaciones lo propi ciaban por parte de algunos gobernadores de los estados, quienes, cuando_ se trataba de presidentes municipales, miembros de partidos de oposición_ o, incluso del Partido Revolucionario Institucional, pero que evidenciaba-- ban falta de afinidad política con la autoridad estatal, recorrían, los - mencionados gobernadores, al expediente comodino de declarar que había de saparecido el ayuntamiento, designando en su lugar alguna Junta de Admi-- nistración Civil o algún Consejo Municipal. El nuevo tutelaje del Artícu lo 115 permite garantizar sobradamente el ejercicio del cargo de los ayun tamientos con un saludable resultado democrático.

Otra modificación importante sobre la materia, es la referi_ da a la integración de los ayuntamientos. Por reforma de 1977 se había - establecido que los municipios de 300 mil o más habitantes se observaría_ el principio de representación proporcional en la integración de sus ayun tamientos; la nueva reforma constitucional amplía la aplicación del ----

principio derivado de la reforma política, a todos los municipios del país, independientemente de la población con que cuenten, conforme al último párrafo de la fracción VIII del Artículo 115, que establece esta garantía.

Aunque la aplicación generalizada de dicho principio no había sido adoptada por algunas Constituciones Estatales, como la de Tlaxcala, expedida en febrero de 1982 -lo cual era perfectamente válido desde el punto de vista jurídico constitucional-, se estimaba importante esta modificación, pues creemos que la democracia no puede estar condicionada a volúmenes de población, como lo establecía la reforma de 1977, mencionada.

C. SEGUNDO GRUPO.

Esta importante reforma introducida en este artículo, a --- nuestro juicio, es la contenida en la fracción II del mismo, que faculta a los ayuntamientos para ejercer la facultad reglamentaria. Dice la fracción II, respetando el contenido original que le diera el Constituyente de Querétaro, que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley", y agrega la Reforma -- Constitucional, que "los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía, y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general -- dentro de sus respectivas jurisdicciones".

La primera parte de la regulación de esta fracción II, tiene que ver con el contenido de la personalidad jurídica asignada por el Constituyente de Querétaro al Ayuntamiento, que no al municipio, pues éste es la organización política de la comunidad, y aquél parte de éste. -- Es importante recalcar, sin embargo, que en un análisis realizado a las -- diversas leyes orgánicas de los municipios en las distintas entidades federativas del país, encontramos que en 13 de ellas existían disposiciones en las Constituciones Locales o en las Leyes Orgánicas Municipales que -- vulneraban el principio de otorgamiento de personalidad jurídica a los -- ayuntamientos cuando, por ejemplo, para realizar gestiones de cualquier -- tipo por parte de los representantes de los ayuntamientos, se exigía que

dichas gestiones sean por conducto del gobierno del Estado. Pero además de lo anterior, hemos detectado diez casos en otras tantas entidades federativas, en que se señala en sus leyes municipales, que los poderes del Estado son superiores jerárquicos de los ayuntamientos o de los presidentes municipales, lo cual evidentemente restringe, si no es que vulnera o violenta, el principio constitucional de personalidad jurídica de los ayuntamientos y su consecuente atributo de autonomía y libertad. Opinamos, a este respecto, que esta disposición ni siquiera debería mencionarse en dichas constituciones.

Si bien, el nuevo artículo 115 nada establece sobre el particular, es de esperar que al modificarse la legislación municipal desaparezcan estas ataduras que limitan la autonomía y libertad municipales y que no corresponden al sentido de las reformas promovidas por el Presidente de la República. Esperamos que el legislador local, que constitucionalmente no está obligado a establecer dichas modificaciones, vea con simpatía la posibilidad de promoverlas en beneficio de la vida municipal.

Vale la pena señalar también, que en este primer párrafo de la fracción II, se contempla un concepto novedoso: el relativo al "patrimonio municipal", pues esta fracción asocia personalidad jurídica y patrimonio, disponiendo que los municipios manejarán éste "conforme a la ley". Importa destacar esta innovación porque el concepto de patrimonio cubre -- todos los aspectos de recursos municipales y, en consecuencia, va más allá de la simple administración hacendaria que le fue atribuida al municipio por el Constituyente de 1917.

De esta manera el Poder Constituyente Permanente ha sometido al imperio de la ley secundaria -que en este caso debe ser la Orgánica Municipal- el manejo del patrimonio respectivo que incluye, entre --- otros conceptos, los bienes inmuebles de dominio público y privado, los - bienes muebles, los recursos materiales y los financieros de los municí-- pios.

Por otra parte, esta fracción II sufre una importantísima - adición que es producto de la personalidad jurídica que se les ha reconocido a los ayuntamientos y que consiste en la facultad de éstos "para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las Legislatu-- ras, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus res-- pectivas jurisdicciones". Ahora bien, ¿qué tipo de disposiciones admi-- nistrativas o de reglamentaciones son las que pueden expedir los municí-- pios?

En primer lugar, es de aclarar que en todos los casos se -- trata de facultades administrativas, pues en el marco de distribución de _ competencias de nuestro sistema constitucional, el ayuntamiento carece de atribuciones legislativas. La facultad reglamentaria que se le otorga es producto de su propia personalidad jurídica y se trata, en todo caso, de _ los reglamentos que la doctrina jurídico-administrativa han conceptualado - como autónomos, porque no derivan su existencia de la previa expedición _ de una ley cuyo contenido detallen.

En este sentido y atendiendo una clasificación convencional, para efectos de tipo metodológico, nosotros podemos decir que, en ejercicio de esta facultad reglamentaria, los Ayuntamientos pueden expedir reglamentos de cuatro tipos.

En primer término, tendríamos los reglamentos que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento, ésto es, aquéllos que van a determinar la forma de integración del ayuntamiento de acuerdo con lo que establezca la ley orgánica municipal de la entidad federativa correspondiente; la forma en que se deberán conducir las sesiones del ayuntamiento y la participación de los diversos miembros del ayuntamiento en las sesiones. Esto último, en la actualidad, resulta de suma importancia porque, conforme a lo establecido en las nuevas disposiciones del artículo 115 Constitucional, el principio de representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos es válido para todos los municipios del país, independientemente de la cantidad de habitantes con que cuenten y ello implicará que con este motivo los Ayuntamientos --cuenten con representantes de partidos políticos de oposición, lo que ahora sí conllevará la necesidad de que exista un Reglamento Interior del Ayuntamiento que permita regular con precisión y con detalle la participación de cada uno de sus miembros en las sesiones, puesto que ahora, atendiendo a esta nueva situación política, ya no será una discusión entre correligionarios de partido sino que abrirá a representantes de las diferentes corrientes políticas del país, representadas en los distintos partidos políticos que logran alguna posición en los municipios.

El segundo tipo de reglamentos que pueden expedir los ayuntamientos en ejercicio del párrafo segundo de esta fracción II del mismo artículo, son aquéllos que establecen y regulan la organización administrativa del municipio. Mediante los reglamentos de este tipo, se puede establecer la estructura administrativa del municipio y regular con precisión y detalle -eliminando duplicaciones y evitando zonas grises de ejercicio administrativo-, que corresponde hacer a cada una de las unidades administrativas que componen la administración pública municipal, que es el órgano auxiliar del presidente municipal en la ejecución de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica Municipal, las distintas reglamentaciones que el propio ayuntamiento expida, o bien los acuerdos que él mismo tome como órgano colegiado de decisión en los municipios.

En consecuencia, será necesario pensar en expedir un Reglamento Interno de la Administración, mediante el cual se establezca: qué le compete hacer al Secretario del Ayuntamiento, qué al Tesorero Municipal, qué al Director de Obras, qué al Director de Policía y Tránsito, si existe; qué al Director de Parques y Jardines, etc. Esto permitirá determinar con claridad, hacia el interior de la administración pública municipal, qué le compete a cada uno de ellos hacer; y hacia afuera, permitirá a la ciudadanía conocer con anterioridad y con precisión quién es la autoridad legalmente responsable de atender las demandas o los planteamientos de la ciudadanía frente a la autoridad municipal.

El tercer tipo de reglamentos que puede expedir el ayuntamiento serían aquéllos que establecen y regulan la organización y funcio-

namiento de los servicios públicos municipales. Este tipo de reglamentos cobra particular importancia en este momento puesto que, como veremos en seguida, la nueva fracción III del artículo 115 Constitucional establece enunciativamente cuáles son los servicios públicos municipales que el ayuntamiento puede prestar. En consecuencia, es importante que pueda existir este tipo de reglamentos que expida el ayuntamiento, que permitan señalar el establecimiento y la forma de organización o de funcionamiento, por ejemplo, del servicio público de limpia o del servicio público de agua potable y alcantarillado; en fin, de los distintos servicios públicos que tenga a su cargo el ayuntamiento. Para la población demandante es importante saber cuáles son las reglas de operación legal de un servicio público.

Y finalmente, el cuarto tipo de reglamentos que puede expedir el ayuntamiento se refiere a aquéllos que establezcan y regulen las actividades de los particulares que afecten el desarrollo normal de la vida comunitaria. Esto resulta sumamente importante porque existen muchas actividades desarrolladas por los particulares que pueden y deben ser reguladas por la autoridad municipal; de esa manera podrían expedirse reglamentos de cierre comercial, de uso de espacios públicos, de espectáculos, de peluquerías, etc.

La regulación de este tipo de actividades por los ayuntamientos les permitiría, inclusive, establecer instrumentos para obtener ingresos adicionales por concepto de la imposición de multas administrati

vas por el incumplimiento o infracción de lo establecido en dichos reglamentos, lo cual significaría un auxilio importante en materia de ingresos.

Es importante destacar que a la par de la facultad reglamentaria atribuida a los ayuntamientos, también se les faculta para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como circulares y disposiciones administrativas. Entre paréntesis, el bando de policía y buen gobierno parece una vieja tradición que nos viene de la Colonia, tratándose de reglamentos con amplio contenido que va de la regulación de la seguridad pública municipal a la normatividad de conductas particulares.

D. TERCER GRUPO:

En esta reforma de la fracción III del nuevo artículo destacamos tres aspectos muy importantes. En primer lugar, como afirmamos - en el punto anterior, se señalan por primera vez de manera enunciativa, - los servicios públicos que puede prestar el ayuntamiento, ¿Por qué enunciativamente? Porque atendiendo a la heterogeneidad municipal que se manifiesta en los 2,378 municipios que componen la geografía nacional, no - se puede determinar con precisión un catálogo completo de servicios públicos que puedan prestar todos los ayuntamientos, independientemente de sus condiciones geográficas, socioeconómicas o políticas. No es posible que podamos identificar a los cuatro municipios de Baja California, por ejemplo, con los 570 de Oaxaca; su situación socioeconómica, su desarrollo social, el nivel cultural de sus habitantes, sus necesidades, su situación política es totalmente diferente entre sí.

Estas circunstancias las entendió plenamente el Constituyente Permanente y por ello procedió a establecer enunciativamente cuáles servicios públicos municipales podría prestar el ayuntamiento, dejando en todo caso a la legislatura local la facultad de señalar algunos otros servicios públicos que pudiera prestar el ayuntamiento. Al respecto, en el caso de municipios grandes como Monterrey, o como Guadalajara, o como Tampico o, en fin, algunos otros municipios de mayor potencialidad económica, resulta obvio que pueden prestar no solamente los señalados en el artículo 115, sino algunos otros más.

Es importante insistir en que por primera vez se establece esta regulación y en todo caso los municipios, interpretando lo señalado - en la primera parte de la fracción III son los que pueden decidir qué tipo de servicios públicos de los que hemos reseñado aquí, pueden prestar - de manera directa, atendiendo a su capacidad económica; en consecuencia, aquéllos municipios que carezcan de capacidad para prestar algunos servicios públicos podrán convenir con el Estado para que éste asuma la prestación de los mismos o para que se haga de manera coordinada.

Hablemos, por ejemplo, del servicio público de agua potable y alcantarillado, que en muchas entidades federativas del país se ha venido prestando por el Gobierno del Estado. Sobre el particular, recordemos que el 5 de noviembre de 1980, cuando se determinó la transferencia de los sistemas de agua potable y alcantarillado por parte de la antigua SAHOP hacia los estados, se concibió esta acción como un propósito de fortalecimiento del federalismo, totalmente indiscutible desde el punto de vista político; pero desde el punto de vista económico y técnico seguramente sea conveniente referir que generaba algunos problemas serios, porque muchas de las redes de agua potable y alcantarillado, sobre todo de ciudades antiguas, se encontraban inutilizadas y, por otra parte, en muchos casos, pesaban sobre estos sistemas deudas contraídas en dólares, -- como es el organismo que presta el servicio de agua potable en Monterrey y su área de influencia, en donde recientemente el Presidente de la República dispuso que el Gobierno Federal absorbiera una deuda de aproximadamente siete mil millones de pesos que dicho organismo tenía con BANOBRAS que, a su vez, recibe financiamiento en dólares por parte del Banco Interamericano de Desarrollo.

En consecuencia, la prestación de los servicios públicos - municipales no puede verse bajo un mismo enfoque o bajo una misma perspectiva y hay que atender a los distintos aspectos de los municipios y a sus diversos niveles de desarrollo socioeconómico. Esa sería la primera observación importante a esta fracción.

La segunda observación importante a esta nueva fracción - III del artículo 115 Constitucional, a nuestro juicio, es que establece - las bases para señalar una tipología municipal. El penúltimo párrafo de la fracción mencionada, dispone que los servicios públicos que presten - los ayuntamientos serán los que hemos referido con anterioridad pero, además, aquéllos que las legislaturas locales determinen "según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

Lamentablemente el legislador refirió, a nuestro juicio, - importantísima adición al artículo 115, a una situación específica que -- son los servicios públicos municipales. Creemos que hubiese sido más prudente que el Constituyente Permanente hubiera compelido de alguna forma, - en el propio texto del Artículo 115, a las legislaturas estatales, a establecer una tipología municipal en sus respectivas leyes orgánicas municipales.

Consideramos que teniendo en cuenta a los 2,378 municipios que componen la geografía nacional, donde encontramos municipios rurales, municipios suburbanos, municipios urbanos, y municipios metropolitanos, circunstancia que manifiesta la heterogeneidad municipal que existe

en el país; es importante que la legislación sienta las bases de esa diferenciación. Sin embargo, y a pesar de que no hubo esa disposición expresa del Constituyente Permanente, creo que de los términos de esta redacción podemos inferir bases para establecer, en el nivel estatal, los elementos fundamentales para determinar una tipología municipal sustancial - para poder ver con diferente perspectiva los municipios, atendiendo a sus necesidades y a sus condiciones geográficas, económicas y políticas, pues un viejo axioma jurídico enseña que tratar igual a desiguales es profundamente injusto.

Finalmente, el tercer comentario importante que creemos relevante plantear respecto de esta fracción III, es que el último párrafo de la misma establece las bases para la coordinación intermunicipal. En efecto, ese párrafo señala que "los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos -- que les correspondan". Vuelvo a hacer aquí el mismo comentario relativo al párrafo anterior: lamentablemente el Constituyente Permanente estableció las bases de coordinación intermunicipal para el caso de los servicios públicos, pero creemos que el espíritu Constituyente fue llevar la regulación relativa a la coordinación intermunicipal no solamente en lo que concierne a la prestación de los servicios públicos, sino para, en términos generales, convenir el desarrollo municipal en todas aquellas -- materias de atribución municipal.

El constituyente permanente al reformar el párrafo III del Artículo 115 pensó en aquellos municipios conurbados como los de la zona metropolitana del D. F. con los de Netzahualcóyotl y Naucalpan, Estado de México; los de Monterrey, N. L. con Guadalupe y San Nicolás de los Garza; Guadalajara, Jal. con Tlaquepaque y Zapopan, en donde la íntima relación e ininterrumpida continuidad geográfica hacen obligada la coordinación intermunicipal para la prestación de servicios públicos como: transporte urbano, agua potable y alcantarillado, seguridad pública y vialidad, entre -- otros.

E. CUARTO GRUPO.

Otro grupo de importantes modificaciones al artículo 115 - Constitucional es el que se refiere al establecimiento de bases para la - nueva regulación hacendaria. Antiguamente este artículo establecía que - los municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se formaría conforme a las contribuciones que les señalara la Legislatura Estatal, -- las cuales serían suficientes para atender las necesidades municipales. - Sin embargo, una de las circunstancias fundamentales de la penuria financiera de los municipios es precisamente la ausencia de suficientes ingresos propios y de otros mecanismos efectivos de financiamiento. En la iniciativa que el Presidente de la Madrid envió al Congreso propuso -y ésta pasó sin mayores modificaciones- una serie de garantías de carácter fiscal que son otorgadas a los municipios y que brevemente señalo en qué consisten:

En la nueva fracción IV del citado artículo establecen las nuevas disposiciones en materia Fiscal; por su contenido conviene destacar aquellas que hace referencia a la Hacienda de los municipios, la que se formará de los rendimientos de los bienes de dominio públicos y de dominio privado que le pertenezcan; los rendimientos que éstos produzcan serán la primera de las fuentes de ingreso de los municipios,"de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor".

Esto último es el postulado fundamental de la fracción IV, que sigue la misma tónica de redacción de la original fracción II. Cabe

hacer sobre su contenido dos observaciones importantes:

La primera de ellas es que la integración de la hacienda municipal el legislador no solo ha contemplado las contribuciones que fije la Legislatura Local, sino que incluye los rendimientos que le proporcionen sus bienes -conforme señalamos antes- facultando a las Legislaturas para que determinen las contribuciones municipales y otros ingresos -que consideren prudentes.

La segunda observación consiste en que desaparece la frase original del Constituyente de Querétaro, en el sentido de que las contribuciones municipales fijadas por las Legislaturas "en todo caso serían su suficientes para atender las necesidades municipales"; la omisión de esta locución quizá obedezca a que en la práctica nunca se cumplió con dicho mandato y que era preferible establecer de manera expresa en el Texto --- Constitucional garantías hacendarias en favor de los municipios.

Efectivamente, la propia fracción IV previene en seguida -que en todo caso "los municipios percibirán tres ingresos fundamentales:- todas aquellas contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como ba se el cambio de valor de los inmuebles"; ello significa que en adelante -el impuesto predial, el impuesto sobre traslado de dominio y demás impues tos y derechos que se deriven de la propiedad inmobiliaria pasan a formar parte de la hacienda de los municipios.

Conviene señalar que esta parte del artículo 115 Constitucional -conforme a lo establecido en el artículo 1o. transitorio del Decreto de Reforma al propio artículo 115, publicado el 3 de febrero de --- 1983- entró en vigor el 1o. de enero de 1984 por razones obvias, ya que - el Decreto de Reformas a la Constitución aparece en el Diario Oficial el 3 de febrero y nosotros tributamos por períodos fiscales de un año que se -- inicia el 1o. de enero y concluye el 31 de diciembre, primera razón; y segunda, porque era necesario establecer el plazo de gracia de un año para - reordenar las estructuras fiscales de los estados a fin de que no fuese de manera imprevista o, digamos, no meditada, el establecimiento de la trans- ferencia de estos recursos a los municipios.

Los otros dos ingresos que siempre deberán percibir los mu nicipios consisten en las participaciones federales que la Federación cu-- brirá a los municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmen- te determinen las Legislaturas y en aquéllos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Procede advertir que la nueva disposición establece que -- nunca las Leyes Federales podrán limitar la percepción de los ingresos pro pios de los municipios y que las leyes estatales no podrán establecer exen ción en relación con los mismos.

Finalmente, queremos referir que otra de las novedosas --- cuestiones que señala la fracción IV en materia hacendaria es que, a par-- tir del presente año, los presupuestos de egresos municipales serán aproba

dos por los ayuntamientos "con base en sus ingresos disponibles".

Como ustedes saben, hasta el año próximo pasado los distintos ayuntamientos del país debían formular su proyecto de presupuesto de egresos, el cual era finalmente aprobado por la Legislatura Estatal y obviamente los ingresos de los municipios eran determinados única y exclusivamente por las Legislaturas Estatales, conforme al principio de que en materia fiscal únicamente el órgano legislativo tiene la facultad para la fijación de los impuestos y derechos que son aplicables a la población. En consecuencia, de acuerdo con las nuevas regulaciones de la fracción IV del artículo 115, se refrenda que los ingresos sigan siendo exclusivamente señalados por la Legislatura; sin embargo, hay una reforma en cuanto al Presupuesto de Egresos, a partir de 1984 por la que los ayuntamientos tienen la facultad de elaborar y aprobar por sí mismos, sin estar sujetos a la autorización de la Legislatura sus presupuestos de egresos conforme a los ingresos disponibles. Esto es sumamente importante porque implicará un nuevo ejercicio de responsabilidad para los ayuntamientos del país y al propio tiempo la posibilidad de ensayar con libertad plena el establecimiento de prioridades en el destino del gasto público municipal.

F. QUINTO GRUPO.

Este importante grupo de reformas que se introduce al artículo 115 Constitucional, se refiere a las regulaciones de desarrollo urbano. Sobre el particular tenemos un antecedente en 1975 en que se reformó -como señalamos al principio de este capítulo- el artículo 115, para facultar a los ayuntamientos para participar en las regulaciones del desarrollo urbano municipal en el ámbito de sus competencias. Al respecto, -- conviene recordar que en ese año se generó una profunda discusión pública en el país con motivo de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, como consecuencia de las reformas a los artículos 27, 73 y 115 -- Constitucionales. Entre otras cosas, se discutía que los ayuntamientos no tenían facultad constitucional para regular lo correspondiente al desarrollo urbano y que el atribuirles, en el artículo 115, facultades legislativas de las que carecían por naturaleza; y esa discusión pasó afortunadamente sin mayores consecuencias y los ayuntamientos tuvieron facultades para regular el desarrollo urbano municipal.

La nueva regulación contenida en las fracciones V y VI pretende darle algunos matices de mayor autonomía municipal en esta materia - y, entre otras cosas, establece que a los municipios, en los términos de las leyes estatales y federales correspondientes, se les faculta para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipales. Esto es importante porque no se trata de una simple corrección conceptual o terminológica, sino que hay una modificación sustan-

tiva en términos de la nueva redacción.

En efecto, anteriormente la facultad municipal consistía - en expedir disposiciones administrativas en el ámbito de su competencia y para formular los planes de desarrollo urbano municipal, atribución que en muy pocos casos podían cumplir los municipios por sí mismos y casi siempre requerían del auxilio de las autoridades federales, concretamente de la antigua Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, dada su escasa capacidad técnica sobre el particular. Pero ahora no sólo se les faculta para expedir disposiciones administrativas que regulen el proceso de desarrollo urbano; esto es, reglamentos, acuerdos, circulares; sino también -- para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; esto es muy importante porque implicará modificaciones sustanciales en las leyes de desarrollo urbano o leyes de asentamientos humanos de las entidades federativas para adecuarlas a las nuevas disposiciones de este mandato, además de que, en las reformas que se introduzcan a las correspondientes Leyes Orgánicas Municipales, tendrá seguramente que establecerse algún capitulado correspondiente al desarrollo urbano municipal.

En los términos de la nueva fracción V, también se consig- nan como atribuciones municipales, su participación en "la creación y admnistración de sus reservas territoriales" y "controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construc- ción y participar en la creación y administración de zonas de reservas", - para lo cual se faculta a los Ayuntamientos para que "expidan los reglament

tos y disposiciones administrativas que fueren necesarios". Evidentemente que la nueva disposición contempla el desarrollo urbano como un fenómeno - que requiere de una regulación integral, razón por la cual se establecen - bases para normar acciones adyacentes como las relativas a las reservas -- territoriales, al desarrollo ecológico y al otorgamiento de permisos o licencias de construcción; con todo ésto, el Ayuntamiento adquiere mayores - márgenes de responsabilidad en la planeación del desarrollo urbano municipal.

Por su parte, la también nueva Fracción VI se dedica a señalar la participación conjunta y coordinada de Federación, Estado y Municipio en el caso de zonas de conurbación que abarquen municipios de dos o más entidades federativas. Valga señalar simplemente, que cuando la zona de conurbación sólo incluya municipios de un Estado, será éste y los correspondientes Ayuntamientos quienes participen en su regulación, conforme a la ley local respectiva; lo anterior interpretando, a contrario sensu, - el mandato en la Fracción VI.

G. SEXTO GRUPO.

Por último, esta importante reforma que se introduce al -- artículo 115 Constitucional con afectación directa en el terreno municipal, es aquélla que se refiere a la regulación del régimen laboral. Sobre el - particular, resulta sumamente importante que consideremos algunos antece-- dentes, así sea brevemente.

El artículo 123 de la Constitución General de la República en su contenido original de 1917, estableció que la facultad de expedir -- leyes en materia de trabajo sería compartida entre la Federación y los Es-- tados; a ello obedeció que en la década de los veinte hayan existido algu-- nas leyes laborales del nivel local, como la famosa Ley de Trabajo del Es-- tado de Veracruz. Por razones de orden político se consideró oportuno en_ 1929 que la normatividad en materia de trabajo fuese de competencia exclu-- sivamente federal, y que únicamente en cuanto a la ejecución de la Ley, se contemplara la competencia de tribunales federales y de tribunales estata-- les de manera concurrente, para resolver las controversias originadas con_ motivo de la explicación de dicha Ley Federal. Las reformas constituciona_ les a los artículos 73 y 123 establecieron en 1929, que solo a la Federa-- ción competía regular la materia del trabajo en el país, explicándose en - 1931, en consecuencia, la primera Ley Federal del Trabajo que abrogó las - leyes locales de trabajo que existían en algunos estados del País.

Nunca se tocó constitucionalmente, hasta entonces, al pro-

blema de las relaciones laborales de los trabajadores municipales y de los trabajadores al servicio de los distintos poderes del Estado, generando esta situación amplias discusiones sobre el particular. No obstante lo anterior, las Legislaturas Estatales vinieron expidiendo Leyes de Servicio Civil o Estatutos Jurídicos reguladores de las relaciones laborales de los trabajadores del Estado y, en muchos casos, de los municipios.

En 1960 el presidente López Mateos plantea la incorporación del Apartado "B" al artículo 123 Constitucional, para regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los distintos Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, pero no se incluye a los trabajadores al servicio de los municipios y del Estado. Obviamente que esta nueva regulación acentuó la polémica constitucional acerca de cuál era entonces la naturaleza del servicio que los trabajadores prestaban al Estado y a los municipios; si se consideraba como relación de trabajo, entonces las leyes que existían en todas las entidades federativas del País --porque en todas existen-- eran inconstitucionales, puesto que carecían de facultades para legislar en materia de trabajo conforme a lo que señalamos en el sentido de que ésta era atribución Federal desde 1929. Si se concebía como una regulación de tipo administrativo, también había disputas muy importantes porque es difícil distinguir entre la regulación estrictamente administrativa y la de tipo laboral que contempla cuestiones como con aquellas que se refieren a las condiciones generales de trabajo, a las jornadas de trabajo, a la intensidad de trabajo, a primas de antigüedad; las vacaciones, condiciones de seguridad social y de higiene y seguridad, entre otras, todas las cuales se contenían con mayor o menor intensidad en las leyes de servicio civil que existen en los Estados.

Para despejar estas dudas fue suficiente que la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación justificara el carácter constitucional de -- estas leyes reconociendo las respectivas facultades legislativas de los Es tados sobre el particular, al resolver algunos Juicios de Amparo interpues tos en contra de resoluciones dictadas por Tribunales estatales de arbitraje con fundamento en dichas leyes.

Por fortuna, y para desterrar las dudas, la iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 presentado por el Presidente Miguel -- de la Madrid, contempló una novedosa fracción IX que prevenía la regula--- ción de esta materia. Es importante señalar que la única parte de dicha -- Iniciativa Presidencial, que fue sustancialmente modificada en el Congreso de la Unión durante el proceso legislativo de discusión y aprobación, fue precisamente la fracción IX; ninguna de las otras fracciones que aquí he-- mos referido sufrió modificaciones sustantivas; fueron modificaciones de re gulación, por ejemplo, para sustituir municipio por ayuntamiento o a la in versa. Repetimos, la única que sufrió modificaciones fundamentales en el proceso legislativo fue la fracción IX.

El proyecto original del Presidente De la Madrid señalaba -- que las leyes que sobre el particular expidieran las legislaturas debían -- considerar lo correspondiente al servicio civil de carrera en los municii--- pios y en los Estados, y establecer normas que garantizaran la permanencia en el empleo, así como señalar las bases que aseguran el servicio de seguri dad social a los trabajadores estatales y municipales, con todo lo cual se señalaba un contenido mínimo para dichas Leyes. Sin embargo, de manera --

inexplicables tales consideraciones del Proyecto no fueron aprobadas y la ---
fracción IX, finalmente aprobada por el Congreso, simplemente dispuso que -
las legislaturas Estatales expedirían leyes que regularan las relaciones de
trabajo "con base en lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional".

La disposición constitucional, tal y como está en vigor pro-
picia la necesidad de plantear varios comentarios:

1. Se obliga a las legislaturas Locales para que expidan leyes sobre la ma-
teria pero sin sujetarlas a un contenido mínimo, lo cual, seguramente -
dará lugar a una heterogeneidad legislativa sobre el particular.
2. Se establece en estas leyes que, se expedirán conforme a las bases del_
artículo 123 Constitucional, lo que en cierto sentido implica el señala-
miento de un mínimo de contenido en dichas leyes.

Esta falta de definición ha propiciado que se generen dudas al respecto;
algunos piensan que las bases que han de tomarse en cuenta por los Estados_
para expedir sus leyes, deben ser las del Apartado "A" ya que el "B", según
lo establece expresamente, sólo regula las relaciones laborales de los tra-
bajadores "de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal".
Nosotros pensamos que dichas bases pueden ser las de ambos Apartados, pues_
al no referirse la fracción IX del artículo 115 a ninguno de ellos, dejan -
abierta la posibilidad para que así sea, lo cual, además, es jurídicamente_
procedente.

3. Todos los casos de los trabajadores municipales estarán sujetos al mismo tratamiento jurídico-laboral de los estatales, con lo cual se supera la marginación legal a que se encontraban sujetos los municipios en muchos Estados del País, pues si bien en algunos de ellos las leyes respectivas incluían a los municipios, en otros únicamente reglamentaban el trabajo de los servidores públicos estatales.

Para terminar, señalamos que el Constituyente Permanente, estableció en el artículo segundo transitorio del Decreto de Reforma al artículo 115 Constitucional, que las Legislaturas tendrían un plazo de un año para introducir las reformas y adiciones que fueran necesarias, a las Constituciones Locales y a las Leyes Orgánicas Municipales, para adecuarlas al contenido novedoso del Artículo 115 Constitucional. Desgraciadamente, el legislador pasó por alto que en algunas entidades federativas, para reformar sus respectivas Constituciones se requiere la aprobación de la Legislatura en dos distintos períodos ordinarios de sesiones o bien, en algunos casos como el de Michoacán, hasta de la aprobación concurrente de dos distintas legislaturas pudieran cumplir con las exigencias del Segundo artículo Transitorio del Decreto de Reformas al 115 Constitucional.

Creemos, sin embargo, que a estas alturas resulta intrascendente discutir esta circunstancia, porque ahora lo más importante es que -- hacia el interior de los gobiernos de los Estados se recoja con simpatía -- el esfuerzo de fortalecimiento Municipal en que está empeñado el Gobierno de la República y que, en los términos de lo dispuesto por el nuevo artículo 115 Constitucional, se promuevan acciones tendientes a lograrlo.

C A P I T U L O V

RELACIONES POLITICAS ENTRE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

A. UN NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL

B. IMPORTANCIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

C A P I T U L O V

A. UN NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL.

La reforma Municipal constituye el eje central de la renovación democrática del régimen político mexicano. La Reforma Constitucional de 1983 al artículo 115 contribuye significativamente a profundizar y ampliar la democracia desde nuestra comunidad política básica: "El Municipio Libre". De esta manera se actualiza así una de las principales conquistas de la Revolución Mexicana y se cumple con uno de los más caros anhelos del Constituyente de 1917, que a pesar suyo, no logró dotar al Municipio Libre de todos los instrumentos técnicos, económicos y políticos que le aseguran su viabilidad.

Así, pues, si se deseaba un cambio estructural en lo social, lo político y lo económico, se tenía que partir de una reforma integral al Municipio Libre, ya que es la célula básica de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que integran nuestra República Federal.

La Reforma Municipal instrumenta un proceso de cambio firme y profundo a fin de lograr una auténtica descentralización política, conforme a nuestra rica y sólida tradición federalista. Al fortalecer la institución política mexicana más antigua, la reforma redistribuye de una manera más racional y equilibrada las competencias entre los tres niveles --

del gobierno -federación, estados y municipios-, entregando o devolviendo a estos últimos aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial del Municipio Libre que es el gobierno directo de la comunidad básica y el fundamento de nuestra democracia.

La mencionada Reforma Municipal busca mejorar la realidad - a través del Derecho. La norma jurídica se utiliza así, como un instrumento fundamental para encausar el cambio político y social, a fin de modificar y destruir los obstáculos que ha encontrado la democracia mexicana, -- así como de asegurar la autonomía política y económica de nuestras comunidades fundamentales.

Los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y, en la medida que se avance en la instrumentación de la Reforma Municipal, se influirá necesariamente en las otras instancias de gobierno: el estatal y el federal; a fin de lograr un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

A nuestro juicio, uno de los aspectos políticos más relevantes de la reforma, es el que se refiere a la adición del párrafo I del artículo 115, en el cual se establecen los procedimientos de declaración, de desaparición y suspensión de ayuntamientos y la suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros. Creemos que seguramente será de los que más incidan en la transformación de la realidad municipal; toda vez que crea nuevos caminos para que se desarrollen las relaciones de poder entre los gobiernos estatales y municipales.

B. IMPORTANCIA DE LA REFORMA MUNICIPAL.

Para una mejor estimación de su importancia, podemos dividir la Reforma Municipal en dos categorías:

1. Como institución de defensa constitucional local; y
2. Como instrumento de fortalecimiento políticos de los municipios.

Con relación al primer inciso, podemos decir que si la Constitución fuera una serie de principios sin sanción coactiva, su valor normativo sería nulo. "Pero cualquier Constitución es ante todo una norma", - ni más ni menos que la primera de las normas del ordenamiento entero, la norma fundamental, "Lex Superior".⁽¹⁾

La Constitución no es un conjunto de normas ideales, sino - que al igual que cualquier norma jurídica, cuenta con la protección, para que en caso de que sea desobedecida, sean resarcidos sus preceptos.

Entonces es posible considerar los procedimientos de suspensión colectiva e individual, declaración de desaparición y renovación contemplados en la fracción I del artículo 115, como una garantía constitucional de carácter estatal.

(1) García de Enterría, Eduardo. "La Constitución como Norma Jurídica", en Anuario de Derecho Civil. Núm. 2. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos. Madrid, 1979. Pág. 298-299.

Los procedimientos mencionados, le permitirán a la misma -- Constitución Federal prevenir futuras violaciones: Los ayuntamientos y munícipes se cuidarán de realizar sus funciones en el más estricto apego a la ley. Por otro lado, en caso de violación a la norma Constitucional federal o local, se contará con los mecanismos adecuados para resolver dicha situación e integrar con rapidez y eficacia la norma violada; asimismo, -- coadyuvarán a que las relaciones de poder entre estados y municipios se -- ajusten al marco establecido por la Constitución.

Respecto del segundo inciso, creemos que la Reforma Municipal, y especialmente lo referente a los procedimientos de defensa constitucional local, marcan un hito en la historia de las relaciones políticas entre los gobiernos estatales y los municipales, porque, aunque parezca paradójico, es a través de estos instrumentos que se afirma la autonomía municipal y su autonomía sino, por el contrario, una norma que provee la estabilidad a las comunas municipales y evita actos caprichosos con los que -- pueda violarse la voluntad popular, expresada en forma soberana en las -- urnas electorales. (2)

La reforma no crea por generación espontánea estos procedimientos, ya que se encontraban regulados por las Constituciones de casi -- todos los Estados. (3) Lo que si contempla la Reforma, en terminología de André Hauriou, es encuadrar dentro del orden jurídico una serie de fenóme-

(2) Dictamen de las Comisiones Unidas en la Cámara de Diputados. "El Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Documentos Legislativos. Cámara de Diputados LII. México. 1983. Pág. 46.

(3) Bartlett Díaz Manuel. "Comparecencia del Secretario de Gobernación". Senado de la República. LII Legislatura. México. 1982. Pág. 9.

nos políticos que constantemente se venían observando en el sistema político mexicano. En este sentido, de no contemplar la Constitución General esos procedimientos y establecer los principios generales a que deberán ajustarse las entidades federativas, dichos fenómenos políticos seguirán efectuándose sin ningún tipo de control y en detrimento de la autonomía municipal, que, sin lugar a dudas, es la parte más débil en la relación política estado-municipio.

Ahora bien, desde la perspectiva política, la reforma incorpora varios elementos que la hacen relevante:

- a) Establecer la legislación local como órgano exclusivo para decidir sobre procedimientos;
- b) Se exige un quorum calificado;
- c) Se otorga la garantía de audiencia;
- d) Se establece la necesidad de una ley que contemple los supuestos de procedencia; y
- e) Se diferencian la suspensión de ayuntamientos de la declaración de desaparición.

Así, la Reforma actual robustece la estructura política municipal, fortalece la seguridad jurídica de los ayuntamientos y, al crear un nuevo marco jurídico para el desarrollo de las relaciones políticas entre estados y municipios, apoya la autonomía municipal y, por lo mismo, da un paso político de enormes dimensiones en el camino de la democratización integral de la sociedad. De esta manera, estamos seguros que la reforma constituye un avance importante, que sin duda, será la base --

para que en el futuro que esperamos cercano, la sociedad civil municipal - participe más decidida y en forma más activa en las decisiones que afecten la vida y estructura política de sus comunidades. De tal suerte, que la - reforma permita una mayor identificación entre sociedad política y socie-- dad civil.

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

I. El Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

II. En la antigüedad encontramos algunas formas semejantes al municipio moderno. En Grecia, la ciudad fue la asociación religiosa y política de las familias y tribus, por lo que cabe hablar de un régimen de la ciudad más que de un régimen municipal. En Roma se crea el Municipio durante el período de expansión, cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno; hasta ese momento este tipo de organización comunitaria presentaba una relevancia considerable y comienza a decaer, debido fundamentalmente, a que el despotismo fue la forma de ejercicio del poder que imperó en las municipalidades.

- En Francia, nació el Sistema de Centralización Político-Administrativo. Se caracteriza en que las facultades otorgadas a los órganos del Estado, son sumamente ágiles; por lo que la esfera de acción del municipio es notoriamente reducida, y en gran medida, principalmente, es el ejecutor del orden estatal nacional.

- En España, con la Constitución de Cadiz de 1812, surgió la institución municipal, en un intento de revivir las tradiciones municipales de la época medieval.

III. En el México precortesiano, se tuvo una gran actividad urbana; el -
 Calpulli es en algunos rasgos similar al Municipio, pero no es co--
 rrecto equipararlos. La organización política de los pueblos pre--
 hispánicos tiene más de régimen imperial centralista que de democracia,
 basada en el Municipio.

- El Municipio como institución jurídica, tiene su origen en nues-
 tro país a partir de la conquista, no antes. En la época colo--
 nial, las facultades de que dispone el Municipio eran bastante_
 reducidas. La centralización del Municipio se hizo más rígida -
 en la época de los Borbones. Hubo un impulso de volver a las -
 instituciones clásicas españolas, siendo obra de la Constitución
 de Cadiz.

- Al consumarse la Independencia de México, los municipios queda--
 ron organizados conforme a los preceptos de la Constitución de -
 Cadiz.

Las Constituciones Centralistas y el Estatuto Provisional del Im
 perio, reglamentaron ampliamente al municipio.

- En los principales programas de la Revolución Mexicana de 1910,-
 en conexión a los municipios, se asentó, entre otros puntos: la
 supresión de los jefes políticos, realizar la independencia de -
 los municipios, y preservarlos de los ataques y sujeciones de --
 los gobiernos federales y locales.

IV. En nuestra opinión, de las reformas y adiciones al artículo 115 Cong
 titucional, pueden destacarse seis aspectos relevantes para el ámbi-
 to municipal:

a) Con las modificaciones a la fracción I del citado artículo, se introduce el principio de seguridad jurídica en el ejercicio de las funciones municipales, al regularse por primera vez, a nivel constitucional, un procedimiento para desconocer o suspender a funcionarios municipales de elección popular.

b) La reforma introducida en la fracción II del mismo artículo facult a los ayuntamientos para expedir reglamentos. Esta adición la consideramos de suma importancia, pues cancela disposiciones de un buen número de Constituciones Locales o de Leyes Orgánicas Municipales que vulneraban la personalidad jurídica de los Ayuntamientos.

Asimismo, en ejercicio de esta facultad, los Ayuntamientos pueden expedir reglamentos que la doctrina jurídico-administrativa ha conceptualizado como autónomos.

c) Con la reforma a la fracción III, se señalan por primera vez también, de manera enunciativa, los servicios públicos que puede prestar el Ayuntamiento. Es importante señalar que este carácter enunciativo obedece a la heterogeneidad municipal que se manifiesta en nuestro país.

De igual manera tiene especial relevancia el hecho de que sean los municipios quienes decidan qué tipo de servicios pueden prestar en forma directa.

Conviene destacar que esta nueva fracción, a nuestro juicio, ---sienta las bases para señalar una tipología municipal, atendiendo a las diversas condiciones geográficas, económicas y políticas de los municipios.

Finalmente, en esta fracción se establecen bases para la coordinación intermunicipal, aunque con la limitante de que sólo se le contempla para el caso de los servicios públicos y, en nuestra opinión, urge incorporarle aquellos aspectos que convengan al --desarrollo municipal integral.

- d) En materia de regulación hacendaria, la nueva fracción IV implica un nuevo ejercicio de responsabilidad para los ayuntamientos, a la vez que una mayor libertad para el establecimiento de prioridades en el destino del gasto público municipal, al señalar dicha fracción, que las leyes federales no podrán limitar la percepción de ingresos propios de los municipios, y al establecer -- que los presupuestos de egresos municipales serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

- e) La nueva regulación contenida en las fracciones V y VI, en nuestra opinión, pretende dar algunos matices de mayor autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, entre otras razones, -- al facultar a los ayuntamientos para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipales. Esto lo juzgamos de suma importancia, pues sin duda impli-

cará modificaciones sustanciales en las leyes de desarrollo urbano o leyes de asentamientos humanos de las entidades federativas para adecuarlas a las nuevas disposiciones de este mandato.

- f) Los congresos locales legislarán respecto a las relaciones de -- trabajo entre los estados, los municipios y sus trabajadores con forme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias. Habrá de precisarse el apartado - del artículo 123 para evitar posibles confusiones y problemas. - Lo que persigue esta disposición es asegurar derechos laborales_ mínimos para alrededor de un millón de trabajadores.

V. La Reforma Municipal es una institución de defensa constitucional de_ carácter local e instrumento de fortalecimiento político de los munic_i pios.

BIBLIOGRAFIA

TEXTOS

1. Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. 5a. Edición. México. 1983.
2. Bartlet Díaz, Manuel. "Comparecencia del Secretario de Goberna-- --ción". Senado de la República. LII Legislatura. México. 1982.
3. Batres García, Heriberto. "El Municipio y su Proyección en el Proceso de Desarrollo Nacional". Pensamiento Político. Revista de Información Mexicana. Núm. 10. México. 1970.
4. Ber, Henri. "Prólogo a la Obra de Gustavo Goltz". Editorial - - - U.T.E.H.A. 1960.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Quinta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1984.
6. Carpizo McGregor, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Quinta Edición. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1982.
7. De la Cueva, Mario. "Teoría del Estado". Apuntes editados por --- Francisco Berlín Valenzuela. México. 1961.
8. Díaz del Castillo, Bernal. "Historia Verdadera de la Conquista de - la Nueva España". Editorial Porrúa, S. A. México. 1976.
9. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Decimoséptima Edición. - Editorial Porrúa, S. A. México. 1983.
10. Fustel de Coulanges, Numa Denys. La Ciudad Antigua. Estudio sobre_ el Culto, Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma. 3a. Edición Editorial Porrúa, S. A. 1978. Pág. 162.

11. García de Enterría, Eduardo. "La Constitución como Norma Jurídica". Anuario de Derecho Civil. Núm. 2. Instituto Nacional de Estudios - Jurídicos. Editorial Madrid. España. 1979.
12. Gamás Torruco, José. "El Municipio Mexicano". Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Núm. 10. México. 1970.
13. Gettel, Raymond G. "Historia de las Ideas Políticas". Primer Tomo. Editorial Nacional. 1959.
14. González Flores, Enrique. "Derecho Constitucional". Textos Universitarios, S. A. México. 1965.
15. Heller, Herman. "La Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica. México, 1977.
16. Lerdo de Tejada, Miguel. Su circular que acompañó a la Ley Sobre Desamortización, citada por Angel Miranda B. en su libro "La Evolución en México". México. 1954.
17. Malet, Alberto. "Grecia". Curso de Historia Universal. Editora Nacional. 1956.
18. Marquet Guerrero, Porfirio. "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. -- México. 1975.
19. Moreno, Manuel M. "La Organización Política y Social de los Aztecas" Secretaría de Educación Pública. México. 1964.
20. Moya Palencia, Mario. Comparecencia del Secretario de Gobernación - ante la H. Cámara de Diputados. México. 1974.
21. Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa, - S. A. México. 1968.
22. Pirenne, Jacques. "Historia Universal". Editorial Grolier. México. 1983.

23. Porrúa Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". Octava Edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1975.
24. Posada, Adolfo. "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna". Editorial Madrid. España. 1936.
25. Rendón Huerta Barrera, Teresita. El Municipio. Primera Edición. - Editorial Porrúa, S. A. México. 1985.
26. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. Segunda -- Edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1983.
27. Solís Acero, Felipe. "Evolución del Régimen Constitucional del Municipio Mexicano". Organó de Información del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos. México. 1986.
28. Tena Ramírez, Felipé. "Derecho Constitucional Mexicano". Decimotercera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1975.

LEGISLATURA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917. Ed. Trillas, S. A. de C. V. Cuarta Reimpresión. México. - 1985.
2. Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México. --- Ediciones de la Comisión para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. 1960. (B.C.D.)
3. Ley Orgánica Municipal. Edición Oficial. Morelia, Mich. México. - 1969.
4. Dictamen de las Comisiones Unidas en las Cámaras de Diputados. "El Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Documentos legislativos. Cámara de Diputados LII. - México. 1983.

FE DE ERRATAS

PAGINA	PARRAFO	REGLON	DICE	DEBE DECIR
2	3	1	Respecto de la informa <u>ción</u> .	Respecto de la 'inte <u>gración</u> .
39	2	9	Juntas <u>consejiles</u>	Juntas <u>consejiles</u>
51	3	1	...a la elección del cabito	...a la elección del cabildo...
59	2	1	...el 15 de mayo de 1956	...el 15 de mayo de 1856
60	1	2	,está centralizando	,estar centralizan <u>do</u> .
60	2	8	idefinida	indefinida
62	2	1	...el 15 de junio de 1958	...el 15 de junio de 1858
63	1	8	a cuerpos <u>colegidos</u>	a cuerpos <u>colegia</u> <u>dos</u>
80	2	11	y recorrian, los	y <u>recurrían</u> , los
94	2	5	que esos produzcan	que estos produzcan
101	2	10	motivo de la <u>expli</u> <u>cación</u>	motivo de la <u>aplica</u> <u>ción</u>
101	2	12	el país, <u>explicándo</u> se en...	el país, <u>aplicándose</u>
108	2	3	...para encausar...	...para encauzar
110	2	6	y su autonomía sino, por el contrario, una norma que prevee	y no sólo su <u>autono</u> <u>mía</u> , sino establece una norma que prevee
113	4	1	, surgió la institu <u>ción</u>	, <u>resurgió</u> la <u>insti</u> <u>tución</u>