



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL MUNICIPIO MEXICANO Y SU ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL.

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta el alumno:

JOEL LABASTIDA OVANDO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO, SIENDO
DIRECTOR DEL MISMO EL DR. IGNACIO BURGOA O.
ESTUVO DIRIGIDA POR EL LIC. JUAN ANTONIO -
MARTINEZ DE LA SERNA, A QUIEN EXPRESO MI -
MAS SINCERO AGRADECIMIENTO POR SU VALIOSA -
AYUDA PARA LA REALIZACION DE LA MISMA.

A mis padres:

**Francisco Labastida Segura
Lucina Ovando Nieto**

Con afecto y veneración entrañables.

A mi esposa:

Amelia

Cariñosamente.

A mis pequeñas hijas

Con afecto paternal.

A mi niño :

Joel

**Deseando le sirva de
acicate para que sea
útil a la familia y
a la patria.**

A mis estimados hermanos:

**José Guadalupe
Eustorgio
Noé**

A mis queridas hermanas:

**Francisca
Estela
Ma. del Refugio
María
Zenorina
Petra**

Con afecto al Sr.

**Fructuoso Ovando
y Familia.**

Con gratitud a la

Familia Alvarado

A MIS MAESTROS

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS

CON ADMIRACION Y RESPETO

A LOS SEÑORES:

LIC ELIAZAR GARCIA RODRIGUEZ

PROF. SIXTO NOGUEZ ESTRADA

LIC. ISMAEL VILLA NORIEGA

DR. EDUARDO TAPIA VEGA

LIC. HUMBERTO HERRERA CURIEL

PROF. ELIAS ALONSO MARTINEZ

I N D I C E

EL MUNICIPIO MEXICANO Y SU ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

INTRODUCCION	I
--------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

A).- GRECIA	1
B).- ROMA	4
C).- ESPAÑA	12

ASPECTOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

a).- EPOCA PREHISPANICA	17
b).- EPOCA COLONIAL E INDEPENDIENTE DE MEXICO	21

CAPITULO II

GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

A).- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE	40 bis
B).- FORMAS DE GOBIERNO	54
a).- Republicano	57
b).- Representativo	59
c).- Popular	62

CAPITULO III

LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL MUNICIPIO

A).- LIBERTAD POLITICA Y ECONOMICA DEL MUNICIPIO	64 bis
B).- FACULTADES Y FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO	70
C).- EL PATRIMONIO MUNICIPAL LOS BIENES DEL MUNICIPIO	73
D).- LOS ORGANOS DE REPRESENTACION MUNICIPAL	79
E).- REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	87

CAPITULO IV

LEGISLACION MUNICIPAL

A).- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1917	91
B).- EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	92
C).- EL MUNICIPIO EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES	94
D).- EL MUNICIPIO EN LOS BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES	96
CONCLUSIONES	97
BIBLIOGRAFIA	105

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

Al escoger el tema sobre el Municipio Mexicano, mismo que presento a la consideración del H. Jurado como tesis Profesional, ha sido por la trascendental importancia adquirida por el Municipio en la época actual y la necesidad de analizar su estructuración.

El Municipio es la Institución político-social más íntimamente conectada con el desenvolvimiento de los ciudadanos. Su estructura nos presenta aspectos que requieren ser tratados y examinados detenidamente.

No dudamos que, la organización del Municipio Mexicano, ha avanzado, pero está distante aún de lograr la fisonomía deseada y es menester avocarnos a un nuevo análisis de esta Institución, a fin de tratar se fortalezca su contextura.

Nos ha llamado la atención el cúmulo de problemas tanto teóricos como prácticos que presenta la organización Municipal. En verdad la democracia tiene

su inicio en el Municipio, en la elección del Ayuntamiento y exige el ocuparse diariamente de los problemas que aquejan a la primera colectividad en la que el hombre se inserta, la asociación de vecinos que constituyen el Municipio. Si aseveramos que la convivencia social parte de la familia, es verídico también que la convivencia política tiene su punto de partida en el Municipio.

De la solidez de nuestros principios depende en gran parte la fortaleza del Estado Mexicano, ya que los Ayuntamientos se unen y sirven directamente a las Comunidades. Su organización debe ser escrupulosamente genuina y en ella habrán de caber las diferentes corrientes y grupos sociales. El Organo de Autoridad que más interesa a los vecinos es el Municipio, puesto que de su eficacia, dependen las condiciones más elementales de su bienestar.

Es urgente e inaplazable atender y solventar -- los vicios que impiden que el Municipio sea efectivamente Libre, no sólo política, sino también económi-

caamente y que en gran parte corresponde a los Muni-
cipen esta labor, que habremos de cumplir cuando --
nuestro civismo deje de ser pasivo.

En el curso de este trabajo veremos, aún cuando
sea en forma panorámica, los antecedentes del Munici-
picio, abarcando desde la época griega, romana, españo
la; el origen y desarrollo del Municipio en la Nueva
España, durante la Colonia e Independencia de México,
hasta llegar a sus actuales manifestaciones en el Ar-
tículo 115 Constitucional, analizando las causas que
dieron lugar a su génesis. Entre otros puntos habre--
mos también de analizar la organización y funciona--
miento del Municipio en México, pero ante todo trata
remos de entender sus deficiencias y progresos, con
un elevado propósito de poder contribuir al desarro--
llo y progreso de esta primordial Institución.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

A) G R E C I A.

Para tratar de estudiar al menos en forma severa - el aspecto histórico del Municipio, es necesario remontarnos hasta la extraordinaria y gran cultura Griega, - en la que aparece el Estado-Ciudad de los Griegos, las ciudades e islas, pudiendo decir que fueron los prime-ros planteles del pensamiento político y de una experi-mentación consciente en cuanto a métodos gubernamentales. La ciudad Griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal o como algunos autores lo llaman Ciudad-Estado, como antes dijimos; se ha dicho y con toda razón que en Atenas el Sufragio fué el Soberano de la ciudad. En verdad el interés público vino a substituir a las prescripciones religiosas.

El principio en que el gobierno de las Ciuda-des se fundó en adelante, fué el interés pú-blico, en las deliberaciones de los senados- o de las asambleas populares donde se discu-te sobre una ley o sobre una forma de gobierno,

sobre un punto de derecho privado o sobre --
una institución política, ya no se presenta -
lo que la religión prescriba, sino lo que re
clama el interés general. 1

En las instituciones locales de la antigua Grecia,
encontramos sin lugar a duda las principales raíces -
institucionales del régimen Municipal y que podemos -
aseverar rige aún entre nosotros.

Grecia fué la que aportó a la historia esa nueva-
institución; la POLIS, en donde aparece el ciudadano -
con una serie de derechos.

El Estado Municipal en Grecia, fijó el concepto -
de autonomía local, como antes dijimos, vigente aún en
nuestra época. A su vez el derecho de Ciudad dió paso
a la igualdad civil y política desintegrando a la gens
y creando el nuevo régimen familiar, más o menos como-
existe hoy en nuestros días. Aparció el Sufragio co-
mo expresión prístina de la soberanía popular y el in-
terés público estuvo por encima del privado.

Los derechos políticos en Grecia desembocaron en-

1.- Fustel de Coulanges. La Ciudad Antigua.

nuevas magistraturas de carácter democrático, muchos - de los cuales continúan ejerciéndose dentro de la administración Municipal contemporánea, tal como los receptores de cuentas, responsables de los mercados y los - encargados de las funciones de policía. A la vez que - se cimentó la organización fiscal en materia de ingresos y egresos. A Grecia en síntesis le debemos las -- primeras lecciones Cívicas, con la dedicación de los - ciudadanos a los deberes públicos, no obstante que es- to implicó una razón poderosa para hacer indispensable la esclavitud.

B) R O M A.

La historia del Derecho Romano, de la Ciudad o Municipio Romano, es la historia de la lucha entre la Po-testas-Poder sin límites del jefe de la ciudad y la - del jefe de familia, pater familias; de esta lucha, -- por una serie de concesiones recíprocas se va formando el derecho, que siempre es poder limitado. Al rede-dor del año 300 antes de Jesucristo, es cuando podemos hablar del municipio Romano, del Municipio u Organiza-ción de la Ciudad de Roma casi con el significado que se le da actualmente a esta palabra; es conveniente -- aclarar que ni en aquel entonces el Municipio Romano - era democrático en el sentido religioso pues aunque el gobierno era ejercido por el pueblo, el individuo estaba subordinado al Estado y éste a través de la religión limitaba el ejercicio del poder popular y conservaba - la supremacía en todos los órdenes.

Roma, seguramente no llevó a efecto la teoría de la división de poderes; en su organización encontramos numerosos magistrados y en sus facultades generalmente

se encuentran entremezclados los poderes: legislativo-
con judicial y éste con el ejecutivo.

Constituido en el seno del estado y subordinado a éste, es sin duda el Municipio una de las más notables y fecundas manifestaciones políticas de la era Silana, así como de la Vida Social y Política de Roma.

La ciudad de Roma plena de vitalidad y contando - con sus disciplinados ejércitos Municipales, se lanzó a la conquista de sus vecinos y más tarde se alejó en sus pretenciones de dominio. El ideal de Imperium les hizo cambiar a los romanos, la manera de conservar a la ciudad vecina bajo su dominio, esto es, bajo su Imperium. Así surgió el Imperio Romano, por tal motivo, podemos decir que casi nunca destruyeron a las demás - ciudades sometidas, sino más bien las dominaron habiendo logrado su intento valiéndose de un nuevo procedimiento, que les dió a los romanos como fruto, la aparición de un régimen Municipal que se generalizó más tarde. Roma valiéndose de su fuerza y habilidad dominó - todos aquellos Municipios que defendían en forma vale-

rosa su independencia. Hubo casos en que varias ciudades se aliaron con la finalidad de defenderse.

Francisco Bartolini nos dice que:

Por mucho que éstos confiaran en sus propias fuerzas, no era posible que dejase de llegar un momento en que conocieron lo que las perdía el aislamiento. 2

De acuerdo con el pensamiento Ciceroniano el Municipio Romano era:

Una Ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad Romana. 3

El Doctor Ignacio Burgoa, manifiesta que:

Conforme al concepto Romano de "Municipio". - este calificativo se adjudica a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al-

2.- Francisco Bartolini. Historia de Roma.
3.- Diccionario Latino-Español Etimológico.
D. Raymundo de Miguel 1867.

estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conser- vando sin embargo una cierta libertad inte- rior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales, bajo el gobierno de Ju- lio César, en el año 45 antes de Jesucristo, se expidió la Lex Municipalis que uniformó las bases según las cuales debían adminis- trarse y estructurarse políticamente las ciu- dades a las que se había concedido el carác- ter de Municipio por el Estado Romano y una de las primeras que conforme a dicha ley se organizó dentro del régimen Municipal fué Ga- des-Cádiz en España cuando este país era pro- vincia de Roma. Los habitantes de las ciuda- des municipales recibían el nombre de "Muni- cipes", a diferencia de las que no habían si- do erigidas en municipios y que se llaman -- simplemente Incolae--moradores. 4

Los ciudadanos Romanos gozaban del derecho quirita rio, que comprendía el Jus Connubii o sea el derecho de contraer matrimonio, el Jus Commertii o derecho del Co-mercio, el Jus Testamenti Factio o el derecho de insti-tuir herederos y el Jus Suffragii o el derecho de inter-venir en los asuntos públicos, de ser electo para las - magistraturas y votar en los comicios. Al ir concedien- do a los individuos, como favor especial la ciudadanía- ésta era otorgada a los mejores y su ejercicio sólo era completo en Roma, ésta se robustecía con los elementos- más valiosos de las ciudades sometidas, desangrándolas- a través de un exagerado Centralismo.

Las ciudades entraban al Imperio Romano por uno de los dos siguientes caminos: Por deditio o sea por ren-dición o por motivo de un pacto, celebrado libremente,- Foederatae, Socii.

Los primeros, según Fustel de Coulanges eran los - que entraban al pueblo de Roma:

Sus personas, sus murallas, sus tierras, ---
sus aguas, sus casas, sus templos, sus dio--
ses. No sólo habían renunciado a su gobier-

no Municipal, sino también a todo lo que ---
 más amaban los antiguos, esto es, a su reli-
gión y a su derecho privado. 5

Las segundas Foedetae, Socii, entraban al -
 Imperio Romano a través de un pacto foedus -
 aequum, es decir de una alianza favorable, -
 si conservaban su organización Municipal o -
 bién foedus iniquum, si obtenían menor núme-
ro de derechos. Aún las ciudades que se su-
ponía eran libres, conservaban una autonomía
 pero aparente, ya que recibían órdenes de Ro-
ma, obedecían a los precónsules y pagaban im-
puestos a los publicanos. 6

Su régimen Municipal se encontraba inserto en
 la fórmula provinciae o carta de gobierno de
 la región, formando parte mínima de ella. -
 Es oportuno dejar aclarado que tanto en los-
 tratados foedus, como en la fórmula ---

5.- Fustel de Coulanges. La ciudad antigua.
 México, 1944. Pág. 520.

6.- Idem. Pág. 521.

provinciae se encontraba inserta la fórmula:
 "Majestatem Populi Romani Comiter Conser --
 vato". 7

Y que dados los términos vagos de esta estipula -
 ción y los de la fórmula provinciae siempre estaban su -
 jetos a la interpretación del más fuerte ya fuera del -
 gobernador, precónsul, etc. del significado de la pala -
 bra provincia, existe también un fenómeno muy importan -
 te, el de la extranjería; la fórmula provinciae es una
 norma romana y como tal, sólo es aplicable precisamente
 a los ciudadanos Romanos. Es comprensible la situación
 por la que atravesaban los vecinos no ciudadanos, jurí -
 dicamente extranjeros en su propia Ciudad. El único mo -
 do de obtener la libertad y el pleno goce de sus dere -
 chos, tanto Municipales como personales, era el de ad -
 quirir la ciudadanía romana, Civitas, y no fué sino has -
 ta 89 años antes de Jesucristo cuando fué concedida la
 ciudadanía a toda Italia y en el siglo primero de nues -
 tra era, ya en pleno Imperio Romano, a España y final -
 mente, en el año de 212 a todo el Imperio Romano.

7.- Idem. Pág. 521.

Por lo antes expuesto, nos podemos dar cuenta de que en el Municipio Romano, no es factible encontrar -- propiamente una característica de autonomía, que lo -- distinga, por lo que es posible aseverar que la liber-- tad Municipal en Roma no la hubo.

C) E S P A Ñ A.

Al tratar de hacer referencia sobre el Municipio en España, habremos de distinguir en forma cuidadosa - las dos épocas claves de su historia; la dominación Romana y la existencia durante la hegemonía visigótica. Durante la primera, las instituciones que predominaron en la península fueron las de tipo Romano, pudiendo de cir como lo manifiesta Esquivel Obregón que:

Antes del Imperio la República está en Roma y el despotismo en las provincias, después sucede lo contrario, lo cierto es que el Municipio Hispano-Romano nunca gozó de autonomía completa. 8

Las ciudades de España estuvieron sujetas a diferentes regímenes jurídicos desde los llamados foederatae hasta los dedititii, es decir que en España no hubo un patrón generalizado por las administraciones de los municipios; el tipo más frecuente era el de ciudades Stipendiariae es decir que tenían que pagar un tributo

8.- Esquivel Obregón. Elementos de Historia de Roma.
Pág. 67.

a la metrópoli, el *Stipendium* o sea los impuestos pre-
diales, personales, etc, tenían aduanas para poder con-
trolar su importación y exportación, pero todos supedi-
tados casi siempre a la voluntad del gobernador y a su
 interpretación de la forma *provinciae*, sólo era una --
 aparente autonomía Municipal. Sin embargo es probable
 que la época de mayor libertad haya sido el primer si-
glo de nuestra era, es decir durante el Imperio de Ve-
paciano. La otra época o sea con la invasión de los -
Visigodos se entorpeció la evolución del Municipio Es-
pañol, el cual sufrió un proceso bastante Centralista.
 Los Visigodos aportaron una institución genuinamente -
Germánica, los llamados "Conventus Públicus Vicinorum"
 o asambleas de todos los vecinos del lugar, que ven-
drian a hacer más tarde un antecedente de los consejos
 abiertos, como lo expone Ott.

El *Conventus Públicus Vicinorum* fué una asamblea-
 integrada por los hombres libres de la ciudad o del --
 distrito rural y no tenían funciones judiciales sino -
 más bién administrativas en lo relativo a problemas lo-
cales, tales como huida de siervos, deslinde y amojona-
miento, etc.

Lograda una aparente unificación de España bajo la monarquía Visigoda fué invadida por los musulmanes, quienes después de una gran batalla, la de Guadalete, 711, en que derrotaron a D. Rodrigo, dominaron casi total - mente la península durante cerca de ocho siglos. El estudio del pueblo invasor, aunque grande en el campo de las ciencias y del arte, en realidad no reviste es - pecial interés para este trabajo, ya que en su paso por la península no dejó huella jurídica directa alguna, fuera de algunos vocablos aplicables a la organización Municipal Española. Lo que sí reviste de interés son las consecuencias lógicas e históricas que ese hecho - produjo en la vida de España.

Así vemos que los monarcas iberos empeñados en una mejor defensa de sus fronteras, que estaban pobre - mente defendidas, patrocinaban el establecimiento de - Ciudades en esas latitudes y fueron alentando la forma - ción de las mismas a sus habitantes, con amplísimos de - rechos conocidos con el nombre de fueros.

Las ciudades se organizaron teniendo como autori - dad un consejo cerrado de elección popular; los Conse -

jos nombran a los miembros de los demás órganos Municipales. Las Ciudades tenían entre sus fueros el de asociarse en hermandades para defender sus derechos frente al rey y se les concedió el de contar con una representación en las cortes, (Asambleas Legislativas de los Reinos).

Para expulsar a los moros y luego en la lucha contra la nobleza, el rey se apoya en las ciudades y despierta su entusiasmo bélico concediendo al Municipio numerosos privilegios; pero liquidados ambos problemas, el absolutismo se adelanta a Maquiavelo y se enfrenta por la fuerza de sus antiguos aliados, para abatir -- el Municipio.

Nos dice L. Dario Vasconcelos: Nada de fueros a las ciudades. 9

Sentencia el rey, sólo el poder real deme existir, proclama en su provecho la otrora vencida nobleza que ahora vuelve por la revancha.

9.- L. Dario Vasconcelos Madraso. (Discursos)
5a. Ed. febrero 1975. B. Costa-Amic, Editor
México, B. F.

Las ciudades resisten, no se rinden sin pelea, el 23 de abril de 1521, los comuneros de Castilla libran la batalla de Villalar en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V y esa batalla perdida por ellos, representa el ocaso de la autonomía Municipal y sin rival al frente, la monarquía se convierte en absoluta.

ASPECTOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

a).- EPOCA PREHISPANICA.

Respecto a este punto el Doctor Ignacio Burgoa manifiesta que: En los pueblos aborígenes que habitaban el territorio nacional -- principalmente el azteca, y antes de la dominación Española, se descubre el fenómeno Municipal. 10

Moisés Ochoa Campos, nos indica que el Municipio prehispánico lo encontramos en claves-estructuradas, sobre las relaciones de la familia en la tierra en cuanto a su explota -- ción. Es por ello un auténtico clan agrario o un municipio primitivo de carácter agrario.11

Gonzálo Aguirre Beltrán manifiesta que en todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron la confederación

10.- Op. Cit. Pág. 969.

11.- Moisés Ochoa Campos. La reforma Municipal.

de tribus fué la forma de agrupación más --- compleja ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos ligados no sólo a una cultura básica igual, sino que también por lazos de parentesco que los hacía descender de un mítico antepasado común. 12

La presencia de grupos organizados de parientes - entre los aztecas, entre los mayas y en lo general entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitación el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que difundida en todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió de los Nahuas la denominación de Calpulli.

El calpulli era el sitio que estaba precisamente ocupado por un linaje esto es por un grupo de familias emparentadas por lazos consanguíneos y cuyo antepasado

12.- Gonzalo Aquifre Beltrán. Formas de Gobierno Indígena, Ed. Imprenta Universal. México, - D.F. 1953.

divino era el mismo; por lo cual cada Calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular, un gobierno también particular. Por lo que se refiere al gobierno del Calpulli, se ejercía por un consejo en el cual recaía la autoridad suprema, integrada por los más ancianos del Calpulli.

Los funcionarios más prominentes del Calpulli eran el Teachcauh quien tenía a su cargo la administración-comunal del Calpulli, del producto de sus tierras, del trabajo de sus hombres del orden, la justicia y el culto a los dioses y antepasados. Era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu, y como tal formaba parte del consejo Tribal, el Tecuhtli era el jefe militar del Calpulli y tenía bajo su cuidado todo lo relativo a los negocios bélicos, así como también el adiestramiento de los jóvenes en el Tepochcalli, casa de solteros, era el capitán del Calpulli. Otros funcionarios importantes del Calpulli eran los Tequitlotes, quienes dirigían el trabajo comunal; los-

Calpizques quienes se encargaban de recaudar el tributo; los Tlayacanques ,cuadrilleros; los Topiles que -
ejercían labores de gendarmería. Los Tlacuilos o pinto-
tores de geroglíficos, quienes llevaban las cuentas de
los hechos del Calpulli; la historia de su origen divin
no; la tenencia, la apropiación y reparto de las tien-
rras, las formas , disfraces y atributos de sus dioses,
sus peregrinaciones. Los funcionarios del Calpulli dur
aban en su cargo toda una vida, aunque no heredaban la
función en sus descendientes, y podían si para ello era
motivo grave ser depuestos a voluntad del consejo. Los
funcionarios del Calulli, eran electos siempre entre-
los indios cabezas, entre los jefes o ancianos del lina
je.

b).- EPOCA COLONIAL E INDEPENDIENTE DE MEXICO.

El primer acto realizado en el continente America no encaminado a la organización de un cuerpo político- fué la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, el cual fué fundado el 22 de abril de -- 1519, por Hernán Cortés. Este cuerpo administrativo = confiere a Cortés los títulos de Justicia Mayor y capi- tán General; en relación a lo anterior nos dice Julio- Zárate lo siguiente:

A fin de quedar independiente de la autori- dad de Velázquez, el ingenioso Cortés dió p- por fundada la puebla de la Villa Rica en - el sitio mismo del campamento; procedió a - nombrar alcaldes y regidores que formaron - ayuntamientos, y los miembros de esta corpo- ración declararon terminados los poderes -- que el gobernador de Cuba había dado a Cor- tés e invistieron a éste con los cargos de Justicia Mayor y Capitán General de las --- reales armas. 13

13.- Julio Zárate. Compendio de Historia General de México, nueva Ed. París 1899, Imprenta de la Vda. de Ch. Bouret. Pág. 70.

A semejanza del de Veracruz los conquistadores - siguieron formando y nombrando ayuntamientos; el segundo fué el de Segura de la Frontera, posteriormente el de México, y que fué fundado en Coyoacán, el de Medellín, el de la Villa de Espiritu Santo en Coatzacoal-cos, el de la Segunda Villa denominada Segura de la - Frontera en Oaxaca, el de Colima, el de Santi Esteban y finalmente el de Oaxaca.

Las primeras leyes que regulan la vida política, administrativa y legislativa de los Municipios de la Nueva España, son las ordenanzas de Cortés, y en relación a éstas Don Toribio Esquivel Obregón, hace el siguiente resumen;

Desde el punto de vista de la organización Municipal y de la vida política administrativa de la nueva nación, los documentos más antiguos son las ordenanzas de Cortés del - 1524 y 1525.

He aquí un extracto de sus disposiciones las primeras cinco ordenanzas de 1524 imponen la obligación a todo vecino español de prestar el servicio militar, graduando las armas que había de tener por el número de indios que - tuviere de repartimiento y cada cuatro meses había de pasar revista o hacer alarde, como entónces se decía, ante los alcaldes y regidores de cada villa.

La sexta, séptima y octava ordenan que los - vecinos, por cada cien indios de repartimiento que tuvieran debían de sembrar mil sarmientos de la mejor vid que pudiere, cada año has . ta completar cinco mil sarmientos por cada e cinco indios y que si tenían otras plantas - de castilla debían plantarlas en los pueblos de indios que se les hubiere asignado.

De la novena a la décima tercera se ocupan - de prevenir a los dueños de repartimientos - cómo debían cumplir con la obligación de di-

fundir entre los indios la religión católica ordenándoles que los manden a los monasterios a ser educados y alimentados a costa del encomendero; si no hubiere monasterio habían de proveer a dicho fin por medio de un sacerdote o persona instruída en la religión católica y cuando hubiere varios vecinos que tuvierén repartidos un número tan pequeño de indios que no les diere para pagar a un clérigo, deberían de reunirse varios para costearlo.

La décima cuarta prohibía a los españoles -- exigir a sus indios tributarios, pagar el -- tributo en oro, puesto que el que antes tenían acumulado durante muchos años, se había agotado, y por lo mismo aquella exigencia era exorbitante en tiempos posteriores.

De la quinta a la diecinueve disponían que -- los españoles debían obligarse a residir en -- el país por ocho años, so pena de perder to-

do lo adquirido y ganado aquí; daba seguridades en nombre del rey que no se les quitarían los indios repartidos, sino que el repartimiento de tenerse por juro de heredad para ellos y sus sucesores, a fin de que, sabiendo esto, los trataran y educaran bién y como cosa de que había de aprovecharse y sacarse todo el fruto que fuere posible en poco tiempo, ordenaba que los que fueren casados en España -- mandaran por sus mujeres y si no tenían conqué, acudieran a solicitarlo y se les daría; -- los que no fuesen casados deberían casarse -- dentro de un año y medio de publicadas las -- ordenanzas y en el mismo plazo todos los vecinos deberían fabricar y tener casa poblada en el lugar de su vecindad.

La décima novena prevenía a la justa compensación y premio de servicios a los conquistadores que hasta entónces no lo hubieren recibido. 14

14.- Toribio Esquivel Obregón. Apuntes para la Historia del Derecho en México, Polis, 1938. T. II, Págs. 210 a 212.

Las ordenanzas de 1525 disponían entre otras cosas, que cada pueblo o villa debía de tener dos alcal-des con jurisdicción civil y criminal, cuatro regido-res, un procurador y un escribano; que los nombramien-tos de dichos funcionarios debían hacerse el primero - de enero de cada año. Además establecían que los alcal-des y regidores no podían cesionar en asamblea de cabildo, sin estar presente Hernán Cortés y a falta de éste su lugarteniente; Moisés Ochoa Campos agrega que; a es-tas cesiones el alguacil mayor tenía derecho de concu-rrir al cabildo con voz y voto.

Posteriormente se dieron otras disposiciones le-gislativas que hacen decaer notablemente la democrati-zación en la elección de algunos funcionarios municipa-les; tal es la disposición de la cédula de la Reyna Do-ña Juana, el 15 de octubre de 1522, en la que se dispo-nia que el cargo de regidor debía ser vendible y renun-ciable, lo que implicaba que éste se le vendía al mejor postor, teniendo derecho a renunciario en favor de otra persona y en el caso de no hacerlo, la corona podía po-nerlo de nueva cuenta en pública almoneda, es hasta --

los tiempos de Felipe III cuando esta disposición entra en plena vigencia.

Los funcionarios principales fueron:

- 1.- Los regidores, de entre los cuales se elegía a los alcaldes ordinarios.
- 2.- El alférez.
- 3.- El alcalde mayor o corregidor, fué el funcionario que ostentaba el poder central.
- 4.- El procurador de cabildo o síndico que venía a ser el defensor de los derechos de la sociedad.
- 5.- Los escribanos, que podían ser de: Gobernación, de Cámara de cabildo, de minas, de número, públicos, reales y eclesiásticos.

Después de haber analizado brevemente el largo período, comprendido desde la conquista hasta que cede el dominio español, dando paso a la independencia política de México, pasaremos al análisis de la institución municipal, en algunas de las constituciones que han tenido vigencia en nuestro territorio nacional.

1.- CONSTITUCION DE CADIZ

Por considerarlo de gran interés, ~~transcribimos~~ el texto del primer capítulo del título VI de la constitución política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, que se refiere al gobierno interior de las provincias y de los pueblos.

C A P I T U L O I

DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Art. 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiere y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Art. 310. Se pondrá ayuntamientos en los pue

blos que no le tengan y en que convenga ~~les~~ --
haya, no pudiendo dejar de haberle en los que
por ~~el~~ o con su comarca lleguen a mil almas y
también se les señalará término correspondiente
te.

Art. 311. Las leyes determinarán el número -
de individuos de cada clase de que han de com
ponerse los ayuntamientos de los pueblos con-
respecto a su vecindario.

Art. 312. Los alcaldes, regidores y procurado-
dores síndicos se nombrarán por elección en -
los pueblos, cesando los regidores y demás --
que sirvan oficios perpetuos en los ayunta --
mientos, cualquiera que sea su título y denomi-
minación.

Art. 313. Todos los años en el mes de diciembr
bre se reunirán los ciudadanos de cada pue --
blo, para elegir a pluralidad de votos, con -

proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art. 314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el al-calde o alcaldes, regidores y procurador o -procuradores síndicos, para que entren a --ejercer sus cargos el primero de enero del --siguiente año.

Art. 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad ~~cada~~ año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya -dos, si hubiere uno se mudarán todos los ---años.

Art. 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrán volver a ser ele-gido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo --permita.

Art. 317. Para ser alcalde, regidor o procu
rador síndico, además de ser ciudadano en el
ejercicio de sus derechos, se requiere ser -
mayor de veinticinco años, con cinco a lo -
menos de vecindad y residencia en el pueblo.

Art. 318. No podrá ser alcalde, regidor ni-
procurador síndico ningún empleado público -
de nombramiento del rey, que esté en ejerci-
cio, no entendiéndose comprendidos en esta -
regla los que sirvan en las milicias nacio -
nales.

Art. 319. Todos los empleos Municipales re-
feridos serán cargo consejil, de que nadie po
drá excusarse sin causa legal.

Art. 320. Habrá un secretario en todo ayunta
miento, elegido por éste a pluralidad absolu
ta de votos, dotado de los fondos del común.

Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamien-
tos.

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación -- del orden público.

Tercero: La administración e inversión de -- los caudales de propios y arbitrios conforme, a las leyes y reglamentos, con el cargo de -- nombrar depositario bajo responsabilidad de -- los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen ~~de~~ los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casa de expósitos y demás establecimientos y beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Septimo: Cuidar de las construcciones y reparaciones de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas Municipales del pueblo y presentarlas a las Cortés para su aprobación por medio de la diputación provincial que las acompañará con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y -- beneficioso.

Art. 322. Si se ofrecieren obras u otros ob-
jetos de utilidad común y por no ser suficien-
tes los caudales de propios fuere necesario re-
currir a arbitrios, no podrán imponerse éstos,
sino obteniendo por medio de la diputación -
provincial la aprobación de las cortes. En -
el caso de ser urgente la obra u objeto -
a que se destinen, podrán los ayuntamientos -
usar interinamente de ellos con el consenti- -
miento de la misma diputación, mientras recaer
la resolución de las cortes. Estos arbitrios
se administrarán en todo como los caudales de
propios.

Art. 323. Los ayuntamientos desempeñarán to-
dos los cargos bajo la inspección de la dipu-
tación provincial, a quien rendirán cuenta --
justificada cada año de los caudales públicos
que hayan recaudado e invertido. 15

2.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

Esta constitución fué sancionada por el Congreso-General Constituyente el 4 de octubre de 1824, consta de 171 preceptos, en los cuales no se hace referencia alguna a la institución Municipal, sólo en su artículo 161 establece las obligaciones de los estados y en su fracción primera dispone que los estados tienen el deber de:

Organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva. 16

3.- CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836.

La sexta ley de esta constitución reglamenta la división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos, para lo cual norma un tipo de Municipalidad y fracciona el territorio de los Departamentos en territorios y partidos. A continuación incertamos algunos artículos de esta ley, suscrita en México el día 29 de diciembre de 1836.

16.- México; Constitución de 1824.

Art. 22. Habrá ayuntamientos en las capita-
les de departamentos, en los lugares en que-
los había el año de 1808, en los puertos cu-
ya población llegue a cuatro mil almas y en-
los pueblos que tengan ocho mil. En los que
no haya esa población habrá jueces de paz, -
en el número que designe las juntas depar-ta-
mentales de acuerdo con los gobernadores --
respectivos.

Art. 23. Los ayuntamientos se elegirán popu-
larmente en los términos que arreglará una +
ley. El número de alcaldes, regidores y sin-
dicos, se fijará por las juntas departamenta-
les respectivas, de acuerdo con el gobernador,
sin que puedan exceder; los primeros de se-
is, los segundos, de doce; y los últimos de-
dos.

Art. 25. Estará a cargo de los ayuntamientos:
la policía de salubridad y comodidad, cuidar

de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; de la construcción y reparación de puentes, calzadas, caminos, la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos. 17

4.- CONSTITUCION DE 1857.

Esta constitución no dá normas sobre la organización del Municipio, sólo esporádicamente habla del mismo, con lo cual parece dar a entender que lo supone; tal es el caso de los artículos 31 en su fracción segunda y del 36 en su primera fracción en los que se establece la obligación de los ciudadanos de contribuir a los gastos

17.- Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México, 3ra. Ed. México, Porrúa, 1967. Págs. 239 a 243.

de su municipio y la de inscripción en el padrón de su Municipalidad.

PLANES PRINCIPALES DE LA REVOLUCION.

a).- EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO.

El primero de julio de 1906, la junta organizadora en representación del propio partido, en St. Louis Mo. declara en su programa la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios. Lo anterior lo establecemos en sus puntos 45 y 46 que -- expresamente disponía: La supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

b).- EL PLAN DE SAN LUIS POTOSI.

En su párrafo tercero expresa que; tanto el poder legislativo como el judicial están -- completamente supeditados al ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los

Estados, la libertad de los ayuntamientos - y los derechos del ciudadano, sólo existen- escritos en nuestra Carta Magna y agrega que las Cámaras de la Unión, no tienen otra vo- luntad que la del dictador, los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan o imponen de igual manera las autoridades Municipales. 18

c).- EL PLAN DE AYALA.

En el programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria, fechado en Jojutla, Estado de Morelos, el 18 de abril de 1916, consignó el siguiente:

Art. 32. Realizar la independencia de los - municipios, procurando a estos una amplia li- bertad de acción que les permita atender efi- cazmente a los intereses comunales y los pre- serve de los ataques y sujeciones de los go- biernos federales y locales. 19

18.- Jesús Silva Herzog. Breve Historia de la Revolución Mexicana, 2da. Ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1972, Pág. 295.

19.- Jesús Silva Herzog. Op. Cit. Pág. 295.

ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE.

Las adiciones que en forma de decreto expidió el Varón de Cuatro Ciénegas, suman un total de diecinueve de entre las cuales cinco hacen referencia a la organización municipal y que a continuación enumeramos:

- 1.- Ley orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre.
- 2.- Ley que faculta, los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- 3.- Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios,.
- 4.- Ley sobre organización Municipal en el Distrito Federal, territorio de Tepic y Baja California.
- 5.- Ley sobre los procedimientos para expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

C A P I T U L O I I

GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

A) DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CCNSTITUYENTE.

Don Venustiano Carranza fué un apasionado de la libertad Municipal, por ello, podemos darle legítima - mente el título de Apóstol del Municipio Libre. Cabe preguntar, si desde el punto de vista jurídico Don Ve nustiano Carranza, está o no facultado para realizar reformas a la Constitución de 1857, entónces vigente, a este respecto Palavicini afirma que la citada Cons- titución establecía de qué manera deberían realizarse esos informes y agrega:

Esto es, habría sido preciso convocar eleccio nes generales y una vez constituidos los tres poderes, presentar el ejecutivo al congreso - de la Unión uno por uno los proyectos de re - formas para que, aprobados por el congreso -- fuesen enviados a las legislaturas de los Es- tados, hasta que la mayoría de éstas hubiesen dado su aquiescencia podrían considerarse co- mo reformas constitucionales. Sin en-----

bargo el propio autor expresa que como era fácilmente previsible, este sistema era i-naceptable, si se quería de verdad realizar tales reformas. 1

La situación política del país no permitía por el momento ajustarse al procedimiento legislativo, sin que ello fuese un obstáculo insuperable en virtud del sentido generoso de los postulados revolucionarios.

Aplazar las reformas, dice el mismo Palavicini, era ponerlas en peligro. Las adiciones al Plan de Guadalupe fueron un programa concreto de Revolución Social, Carranza había observado perfectamente el camino; convocar en su oportunidad a un nuevo Congreso Constituyente y mientras tanto, apuntar mediante decretos las reformas más urgentes.

Lo más significativo es que, para Carranza, la me-dida de mayor urgencia haya sido la relativa al régimen Municipal, al que consagró su principal y primer decre-to reformista.

Don Venustiano Carranza como encargado del poder Ejecutivo de la República Mexicana, convocó al Congreso

1.- Félix F. Palavicini. Historia de la Constitución de 1917. T. II. México, 1938.

Constituyente el 14 de Septiembre de 1916, quedando instalada la histórica reunión el día primero de diciembre de ese mismo año.

Con toda certeza debemos aseverar que, el Consti-tuyente de Querétaro se preocupó verdaderamente por llevar a la Constitución el principio de la libertad Muni-pal principal. Así lo manifestó la segunda comisión de la Cons-titución, cuando al referirse al proyecto del primer Je-fe expresó que el establecimiento del Municipio Libre - constituya, la diferencia más importante y por lo tanto la gran novedad respecto a la Constitución de 1857.

En la sesión ordinaria de la tarde del miércoles - 24 de enero de 1917, se sometió para su discusión el -- proyecto del artículo 115 constitucional, cuya primera fracción no fué motivo de debate reservándose para su - votación.

Esta parte del proyecto del Primer Jefe no contenía más regla, en relación con el Municipio Libre, que la de que los estados tendrían como base de su división terri-torial y de su organización política, el Municipio Libre administrado cada uno por un ayuntamiento de elección di-recta y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado. Al respecto Tena Ramírez nos - dice que lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa fué la libertad del Municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado.

La segunda fracción del primer dictamen propuesto ante la asamblea Constituyente y que fué la única parte más discutida y debatida por los diputados de ese Congreso, tenía la siguiente redacción: Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gas-tos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local, los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corres-ponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos ha-cendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley. 2

En ningún momento el Congreso Constituyente dudó sobre la conveniencia de otorgar al municipio su libertad política, solamente que para que esto fuera una realidad, era preciso dotarlo también de recursos propios y suficientes que vinieron precisamente a darle una plena autonomía económica, pues de no ser de esta manera,

no sería posible que existiera aquélla. En torno a esta cuestión giró la discusión dividiendo y desorientando a la asamblea Constituyente.

La forma en que se propuso el citado dictamen era inadecuado ya que dejar en manos de los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, incluyendo los que por corresponder al Estado le son ajenos, se subordinaba la administración del Estado a la recaudación independiente de cada uno de los Municipios. Esta confusión agravada con la intervención de inspectores y con la inusitada competencia que se atribuía a la Suprema Corte, suscitó una de las más vibrantes oposiciones registradas en el seno del Congreso. Durante la sesión del día 25 de enero de 1917, se sometió para su votación la fracción segunda del primer dictamen, habiéndose desechado por 110 votos por la negativa y 35 -- por la afirmativa.

Nuevamente en la sesión nocturna del 30 de enero de ese año, los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara pusieron a debate su voto particular sobre la segunda fracción del primer dictamen, del artículo 115. -- Aducían para presentar ese voto que habiendo escuchado

las opiniones y creyendo haber interpretado el sentido de la asamblea, proponían como solución el siguiente proyecto:

Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva. 3

El diputado Calderón, al hacer uso de la palabra y expresar que en ninguno de los dos dictámenes se había interpretado el espíritu que los animaba y en virtud de lo delicado e importante del asunto, proponía que se aplazase el debate. A lo que el General Jara intervino a su vez para exhortar a los constituyentes a fin de que no abandonaran el recinto, hasta no haber concluido todos los trabajos de la constitución, sin dejar pendiente alguno.

3.- Op. Cit.

Varios diputados presentaron una moción suspensiva, a fin de que el debate sobre la cuestión municipal, en especial la segunda fracción del artículo 115, se aplazase para el día siguiente, así lo dijeron entre ellos el ciudadano diputado Cepeda Medrano, quien en el uso de la palabra manifestó:

Al principio de esta sesión se nos dijo que el artículo 115 y la fracción segunda se discutirían mañana y no tenemos ya tiempo de estudiar sobre este punto, que es de capital importancia. 4

Asimismo al hacer también uso de la palabra el ciudadano Diputado Calderón, en forma de súplica dijo a los Constituyentes: Aplazemos la discusión de este dictamen para la tarde del día de hoy o para las diez de la mañana, o las ocho, o la hora que ustedes quieran. 5

4.- Op. Cit.

5.- Op. Cit.

Pero la Asamblea no tomó en consideración dichas -- mociones y no obstante lo avanzado de la hora, prosi - guió el debate; aduciendo algunos diputados que estaban en sesión permanente, a pesar de que eran las dos de la mañana del día 31 de enero de 1917.

En estas condiciones se forjaba la Fracción segunda del precepto Constitucional que vendría a consagrar a -- medias y en forma deficiente la libertad del Municipio -- que sería más tarde relegada al ser omitida su expedi - ción reglamentaria.

En la sesión permanente que fué la que puso fin a -- los grandes debates del Congreso Constituyente efectua -- da precisamente durante los días 29, 30 y 31 de enero -- de 1917, (Habiéndose tratado también la cuestión Muni -- cial en las sesiones anteriores de los días 24 y 25 -- del mismo mes), se trató por tercera y última vez sobre el tema del Municipio Libre.

Las múltiples y acaloradas discusiones debidas al -- gran número de cuestiones a tratar, trajeron como conse -- cuencia el cansancio físico e intelectual de los Consti --

tuyentes de Querétaro. En una ocasión cuando se discutía la cuestión agraria fué necesario llamar la atención a algunos de los diputados, que por esa razón se encontraban dormidos y aún faltaba la discusión de la Fracción segunda del artículo 115, misma que se llevaría a su votación a las 3:30 de la madrugada del día 31 de enero de 1917.

Cuando en aquella histórica jornada le tocó su turno a la Fracción ya mencionada la confusión reinaba entre los constituyentes y una vez retirado el voto particular propuesto por Medina y Jara, nadie hizo referencia al dictamen de Paulino Machorro Narvaés y Arturo Méndez, quienes proponían como solución entre las muchas que se presentaron, la clasificación de los ingresos que debían corresponder a los Municipios, y en caso de conflicto, acaecido entre el ejecutivo y el Municipio, resolvería la Legislatura, y si surgía entre ésta, y el municipio resolvería el Tribunal Superior.

El Último Diputado que tomó la palabra en aquella memorable y matutina sesión fué el C. Ugarte, quien habló y propuso lo siguiente en estos términos: Señores Diputados; una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creando en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos

acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la comisión y en los autores del voto particular, --- está en encontrar tal Fracción Segunda. Es muy loable-- el propósito de crear la independencia económica del Mu-nicipio; pero ha dicho el Diputado Calderón, con mucha - justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería, en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materia: administrativa, hacendaria y en los demás ra-mos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese de -seo, esa justa aspiración de los señores diputados auto-res del voto particular, voy a decir al señor General -- Jara y esto es hacer un elogio de él, pues es quien más- se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pue-bles y a los individuos de nuestra clase humilde, que él ha sido diputado al Congreso de la Unión, pero no ha sido diputado a algún Congreso Local; yo sí he sido, más no - cuando había Municipios Libres, yo sí he sido diputado - a una Legislatura Local y esta es la práctica, no cuando había Municipio: Libre, sino cuando tenía todavía enci-ma el odioso cargo del Jefe Político; tenía, digo, la fa-cultad de proponer sus presupuestos a la legislatura del

estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y los de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el Municipio Libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los estados; los municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales y tiene que aceptarlas también el poder ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la comisión para no dejar el hueco de la fracción primera a la tercera, en que consta la invocación que con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción segunda del artículo 115 quede, no como lo propone la comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes ya desechados, sino en los siguientes términos:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los contribu-

ciones que señalen las Legislaturas de los -
Estados, y que, en todo caso, serán las sufi -
cientes para atender sus necesidades.

Tal proposición del C. Ugarte, fué llevada a votación, lográndose por consiguiente su aprobación y aceptación de 88 votos contra 62, no sin antes haberse pedido permiso - por la Comisión y los autores del voto particular ante - los señores diputados, para retirar su voto particular.

Con el fin de poder saturar el proyecto del primer je fe, se plantearon como ya se ha visto, las más variadas y diversas soluciones en relación a la autonomía hacendaria Municipal. Dos soluciones aparentes opuestas (la del primer dictamen, que hacía partícipe al Estado de los ingresos del Municipio y la aprobada que hace al Municipio-partícipe de los ingresos del Estado), ambas adolecieron - del mismo defecto, consistente en no señalar específicamente y en forma clara las fuentes impositivas que en todo - caso corresponden al Municipio: Nadie pudo advertir que el camino indicado y que debían seguir era el del segundo - dictamen, que sus autores no acertaron defender.

De este modo la autonomía financiera y con ella la libertad Municipal, han quedado a merced de la legislatura y del Ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o bien disminuir los recursos del Municipio.

Toda la atención de los diputados estuvo puesta en el trascendental problema de la autonomía financiera del Municipio y por tal situación, la asamblea olvidó en la agonía de la discusión otro aspecto de vital importancia para la libertad del mismo: La forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado. En todos los proyectos se había propuesto alguna solución y en este punto también se destacaban por su buen sentido, el segundo dictamen al largo de las discusiones se había insistido sobre este tema, sin ninguna voz disidente respecto a la urgencia de alguna medida; desgraciadamente debido al impensado final a que llevó la fátiga y el cansancio de la asamblea hizo olvidar - las defensas del Municipio frente al Estado, a través de un sistema que garantizara precisamente su libertad.

Así podemos observar que al plasmarse en nuestra Carta Magna, la reglamentación del Municipio Libre, se incurrió en los anteriores defectos, mismos que son señalados

lados por el Maestro Felipe Tena Ramírez, que la mayor parte de los Estados han aprovechado para socavar en sus constituciones locales, la libertad del Municipio; logrando de esta manera, que la democracia en lo que al municipio se refiere no tenga el éxito que se desea por carecer precisamente de una hacienda pública debidamente reglamentada y por supuesto de una competencia que resuelva en un momento dado sus conflictos.

B) FORMAS DE GOBIERNO

La primera parte del precepto constitucional, que estamos analizando, establece que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las bases -- siguientes:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. -- Las personas que por elección indirecta o -- por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas --

para el período inmediato. Todos los funcio
narios antes mencionados, cuando tengan el -
carácter de propietarios no podrán ser elec-
tos para el período inmediato con el carácter
de suplentes, pero los que tengan el carácter
de suplentes sí podrán ser electos para el pe-
ríodo inmediato como propietarios, a menos -
que hayan estado en ejercicio.

II.- Los municipios administrarán libremente
su hacienda, la cual se formará de las contri
buciones que señalen las legislaturas de los-
estados y que en todo caso serán las suficien-
tes para atender a las necesidades municipales.

III.- Los municipios serán investidos de per
sonalidad jurídica para todos los efectos le-
gales.

Hasta la anterior parte citada el precep-
to que nos ocupa hace referencia al municipio
ya que los párrafos siguientes lo hacen respec
to a los gobernadores de los estados y a las-
legislaturas de los mismos , haciendo un análi
sis de lo anterior, podemos formular la si ++
guiente pregunta:

¿Por qué los estados, siendo que tienen como base de su organización política, el municipio, adoptaron para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular?

Con el fin de dar respuesta a la interrogación planteada es necesario hacer referencia y mencionar el título segundo de nuestra Carta Magna, que nos habla sobre la Soberanía Nacional y la forma de gobierno.

El artículo 39 establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que además todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El precepto agrega además que, - el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.

El artículo 40 de la constitución federal, a este respecto dice: Que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, - federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, puesto que el pre

cepto antes citado, y la primera parte del Artículo 115 Constitucionales, establecen que el gobierno de los **Estados** es representativo, republicano, democrático o **popular**, pensamos que es importante estudiar aunque sea ligeramente en qué consisten dichas formas de gobierno.

a) REPUBLICANO.

Una gran mayoría de autores han coincidido en que lo que caracteriza a la forma de gobierno de las repúblicas, es que su gobierno debe ser temporal, esto es, debe renovarse periódicamente consultando al pueblo, creemos que es conveniente considerar a la república contraria a la forma de gobierno de la Monarquía, ya que en ésta la jefatura del gobierno es vitalicia y generalmente es --- transmitido por herencia; agregando además, que los regímenes totalitarios también se oponen en cierta forma a la República. A este respecto el maestro Felipe Tena Ramírez, sostiene que:

Tales regímenes pueden considerarse republicanos, porque no obstante, que en ellos la

jefatura del gobierno no se conserva, en principio, vitaliciamente ni se transmite por herencia, carecen de la nota propia - de régimen republicano, que consiste precisamente en la renovación periódica de - aquella jefatura mediante la consulta al pueblo. 6

El autor antes citado, además nos explica que a pesar de que Tomás Paine, uno de los principales ideólogos de la independencia Norteamericana, sostiene que:

La llamada república no es ninguna forma particular de gobierno, sino que representa el significado, materia u objeto para el cual debe ser instituido el gobierno y en el que debe ser empleada; "Res-Publica", los asuntos públicos, el bien público o traducido literalmente, la cosa pública. Es la palabra exacta que conviene para referirse al carácter y finalidad que el gobierno debe -

6.- Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. México, Ed. Porrúa, S. A. Pág. 87.

tener. El gobierno republicano no es más que el que se implanta y dirige el inte - rés público, tanto individual como colec - tivamente.

En lo personal, creemos que sí es una forma de go - bierno y además la más idónea, pues es de vital impor - tancia para el desarrollo y progreso de un pueblo o na - ción, la renovación periódica de sus mandatarios to - mando en cuenta la voluntad popular, pues la historia nos hace recordar el gran atraso que se produce y las injusticias que se cometen cuando una persona se ha - perpetuado como mandatario en un gobierno.

b) REPRESENTATIVO.

Nuestro actual Código Político establece en su ar - tículo 39 lo siguiente: La soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, así como que - todo poder público dimana del pueblo y se instituye - para beneficio de éste.

De lo anterior, se desprende que indudablemente el régimen representativo tiene su fundamento en la Sobe - ranía y ésta reside como ya vimos esencial y original

mente en el pueblo.

Como es imposible que todo el pueblo ejerza la Soberanía, lo hace nombrando representantes; la forma más común de hacerlo es expresando su voluntad por medio - del voto.

Habiendo analizado someramente en qué consiste el régimen representativo y aún consciente de pecar de poco ordenados en el presente trabajo, haremos alusión a una cuestión importante en nuestro concepto.

El precepto 41 Constitucional establece:

Que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal - y las partículas de los Estados.

Del anterior precepto, se puede deducir que nuestra Carta Magna no expresa que los Municipios detenten Poder Público, pues el precepto que estudiamos, sólo refiere - ese poder a la Federación y a los

Estados, quedando los Municipios como simples dependencias administrativas. Si aceptamos lo anterior, el -- pueblo no ejerce su Soberanía por medio de las autoridades Municipales.

En lo personal , no creemos que los Municipios carezcan del Poder Público pues el artículo 115 Constitucional establece como ya vimos, que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Si se conoce como base de la organización política del Estado, es suficiente para afirmar que el Municipio goza de Poder Público, a esto podemos también agregar que la Fracción Primera del precepto antes citado establece, que cada Municipio será administrado por un --- ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre ésta y el Gobierno del Estado.

Lo anterior refuerza nuestra opinión, pues si las autoridades que representarán al pueblo son directamente electas por éste y todo Poder Público dimana del --

pueblo no podemos negar que la institución Municipal a pesar de no decirlo expresamente la Constitución Federal, tiene Poder Público.

c) POPULAR.

La última forma de gobierno a que se refiere el precepto constitucional que estudiamos es la popular.

Encontramos relación con la anterior forma de gobierno y el precepto 40 de nuestra Carta Fundamental, pues dicho artículo señala, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa y democrática.

En nuestro concepto, las formas de gobierno popular y democrática son similares. En su tiempo el célebre Montesquieu sostenía:

Que cuando la República, el Poder Soberano reside en el pueblo entero, es una democracia.

Es en verdad difícil querer dar en unas cuantas líneas una definición terminante de democracia, por las-

implicaciones que tiene esta forma de gobierno. Algunos autores la tratan de explicar desde diversos puntos de vista.

El autor Herbert Tingsten sostenía:

Que el mensaje cristiano de la dignidad del hombre y la igualdad de todos ante Dios, -
 fué el punto de partida en el desarrollo de la democracia moderna. Por lo tanto, -
 el hecho de que esta forma de gobierno sur-
 giese en el Occidente, se explica por la -
 existencia de la Cristiandad, la religión-
 del Occidente. 7

La idea de que la democracia satisface los intereses de todos o al menos de la gran mayoría, ha sido siempre uno de los puntos más frecuentes y enérgicamente defendidos cuando se discute sobre el tema que nos ocupa:

7.- Herbert Tingsten. El problema de la Democracia. México, Diana. S.A. (C. 1969) Pág. 26.

Casi sin excepción los teóricos de la demo
cracia subrayan el hecho de que el sistema
 político por el que abogan comprende al --
 mismo tiempo el gobierno popular (o de la-
 mayoría) y la libertad pero presuponen que
 este dominio estará combinado con la liberta
d Civil Universal, sobre todo con la li-
 bertad de la palabra en todas sus formas.⁸

Debemos asentar que algunos autores también nie-
 gan que la democracia sea una forma de gobierno; así-
 Sánchez Viamonte sostiene que:

En los tiempos actuales ya no es una forma
 de gobierno. Se manifiesta como un conteni
do ético de la República y también de la
 Monarquía Constitucional. Una y otra son-
 democráticas si cuentan entre sus instituci
ones las que aseguran el ejercicio de la
 Soberanía por medio de los derechos civiles
 relativos a la personalidad humana. ⁹

8.- Herbert Tingsten. Op, Cit. Pág. 72.

9.- Citado por Enrique González F. Manual de Derecho
 Constitucional. Pág. 66.

C A P I T U L O I I I

LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL MUNICIPIO.

A) LIBERTAD POLITICA Y ECONOMICA DEL MUNICIPIO.

De acuerdo con lo establecido en el precepto -- 115 constitucional, el Municipio es "libre", sin embargo esa libertad municipal de ningún modo debe ser interpretada como independencia, sino más bien como denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y económico de lo que disfrutan jurídicamente los Municipios, dentro de un marco estructural tanto de la Federación como de la entidad a que pertenezcan. Puesto que ha quedado establecido en el citado artículo, en su fracción primera -- que:

Cada Municipio será administrado por un -- Ayuntamiento de elección popular directa -- y no habrá ninguna autoridad intermedia en -- tre éste y el Gobierno del Estado;----- y al señalar también la fracción segunda de ese mismo ordenamiento que:

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribi

buciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades Municipales.

En nuestra Carta Magna existe una clara exposición, al decir que los Municipios administrarán libremente su hacienda, se refleja una decidida autonomía en las administraciones municipales, sin embargo, la realidad de éstos es que se encuentran sujetos a la voluntad de los gobiernos de las respectivas entidades federativas y a la supervisión de éstos, puesto que en los Ordenamientos Municipales se establece la facultad que es dada a los Ejecutivos de los Estados para nombrar inspectores, con el objeto de vigilar las actividades del gobierno municipal.

La libertad económica del Municipio debería organizarse y garantizarse por medio de ingresos propios del Municipio, que en un momento dado le permitieran cumplir con las facultades y atribuciones que le son otorgadas por nuestro ordenamiento fundamental, ya que de esa manera podría realizarse en forma plena la li-

bertad política y económica de nuestros municipios en México; a este respecto, Don Venustiano Carranza nos dice en el mensaje que precedió al proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, que:

El Municipio Independiente, que es sin dis
puta una de las grandes conquistas de la -
Revolución, como que es la base del Gobiern
no libre, conquista que no sólo dará libertad
política a la vida municipal, sino que
también le dará independendencia económica, -
supuesto que tendrá fondos y recursos pro-
pios para la atención de todas sus necesi-
dades, substrayéndose así a la voracidad
insaciable que de ordinario han demostrado
los gobernadores, y una buena Ley Electoral
que tenga a éstos completamente alejados -
del voto público y que castigue con toda -
severidad toda tentativa para violarlo, es
tablecerá el poder electoral sobre bases -
racionales que le permitirá cumplir su co-
metido de una manera bastante aceptable. 1

1.- Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México.
Pág. 757.

No cabe duda que es un mensaje pleno de -- buenos deseos, pero que en nuestra realidad municipal, no ha sido posible constatarlo, ya que si no existe -- en el Municipio una libertad económica, no será facti ble una libertad política; porque como se sostuvo en forma reiterada en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, sin libertad económica el Municipio no puede gozar fácticamente de su necesaria libertad política, que es el presupuesto de la democracia. La li bertad económica debe traducirse en la potestad que -- tiene el Municipio para administrar su hacienda, sin intromisiones de ninguna autoridad ajena a su ayunta- miento. Esta libertad supone, claro está, que el órga no municipal debe conocer las distintas necesidades y problemas, sobre todo de índole económica, de la comu nidad respectiva y formular los planes de arbitrios -- pertinentes, con el objeto de adoptar las medida más convenientes. El planteamiento de la problemática muni cipal y de las soluciones idóneas debe ser tomado en cuenta solamente por las legislaturas locales, a fin de que se decreten los impuestos que nutran la hacien da municipal, con el objeto de que su órgano adminis-

trativo la pueda manejar en forma responsable y libre.

Lo antes dicho es explicable, pues todo impuesto conforme a la Constitución Federal, de acuerdo con su artículo 31, en su fracción IV, expresa:

Contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes,-----
debe decretarse en una ley, o como dice también el doctor Ignacio Burgoa:

En un acto de autoridad que tenga como atributos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad y que provenga del órgano -- formalmente legislativo, careciendo los ayuntamientos de la facultad correspondiente, ya que estos cuerpos son meros órganos administrativos según se infiere de lo dispuesto en la fracción I de dicho artículo 115.
Continúa diciendo el eminente jurista:
que si cada municipio tuviese la facultad -

legislativa tributaria, es decir, si estuviere capacitado para establecer impuestos, se provocaría la anarquía fiscal en cada Estado Miembro al existir tantos órdenes de tributación cuantas fuesen las entidades municipales. 2

Habiendo abordado el anterior tema, de manera sintética, ya que toda una gama de autores le dedican --- cuantiosos estudios, tomando en prioridad los prolongados y apasionados debates en el Congreso de Querétaro, es conveniente hablar brevemente acerca de la organización interna de la administración pública municipal, --- misma que considero depende primordialmente de la importancia económica y social del Municipio, así como --- de su índice demográfico y de su extensión territorial.

En relación a la organización administrativa del Municipio, nos dice el Maestro Miguel Acosta Romero, --- que:

Estructuralmente los Municipios tienen di---

2.- Dr. Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1973. p. 985.

versas ramas administrativas, en ellas encontramos la tesorería municipal, y una serie de dependencias o departamentos por materia o ramos, como son policía, tránsito y bomberos, mercados, rastros, agua potable, saneamiento, alumbrado, parques y jardines, obras públicas, etc. Es muy variable la administración municipal. En algunas ocasiones al frente de cada una de las dependencias está un regidor o son administradas directamente por el Ayuntamiento. 3

B) FACULTADES Y FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

Las Leyes Orgánicas Municipales, conceden a los Ayuntamientos una serie de facultades y funciones, -- señalándoles con cierta precisión su competencia, teniendo muy en cuenta la materia que expresamente con--signa la Constitución como competencia de los mismos.

Los Ayuntamientos funcionarán, sin temor a duda, de acuerdo a lo que estipula y establece el artículo -

3.- Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Gráfica Panamericana, -- 1973. p. 130.

115 Constitucional, teniendo en cuenta también que: autoridad es todo órgano del Estado que tiene facultades de decisión y de ejecución o ambas, ya que el Ayuntamiento participa de ese carácter, toda vez que el citado artículo en su primera fracción, le concede el carácter de autoridad al ordenar que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento.

Cuando el Ayuntamiento se constituye en Asamblea Municipal o en Sesión de Cabildo, como órgano de decisión y ejecución tiene las facultades y funciones siguientes: formular el Bando Municipal y las normas de carácter general, así como los reglamentos municipales para el cumplimiento de sus fines; dividir el territorio municipal en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores y Manzanas; otorgar con la aprobación de la Legislatura y a través del Ejecutivo, la categoría y la denominación política que les corresponda a los centros de población. Contratar o concesionar obras y servicios públicos; crear Departamentos que sean necesarios para el despacho de los asuntos referentes a la administración Municipal; designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo; crear

y reglamentar el funcionamiento de las Juntas de Vecinos; formular la iniciativa de la Ley de Ingresos y -- Presupuesto de Egresos municipales; administrar su hacienda, y un conjunto más de facultades y funciones -- que las distintas Leyes Orgánicas Municipales otorgan a los Ayuntamientos.

Las facultades de los Ayuntamientos son sintetizadas por el Maestro Gabino Fraga de la siguiente manera:

1.- Facultades para la administración de los intereses locales del Municipio.

2.- Facultades para el manejo de la hacienda municipal.

3.- Facultades que tiene como primera autoridad política del lugar. 4

El Maestro Miguel Acosta Romero, manifiesta que -- las facultades y atribuciones del Cabildo son:

1.- Facultad de iniciativa de Leyes ante la Legislatura local.

2.- Manejar libremente su hacienda y entendemos --

4.- Gabino Fraga. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1966. p. 209.

que también su patrimonio.

3.- Administrar los bienes del dominio público y privado del Municipio.

4.- Organizar la administración y los servicios municipales.

5.- Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación como estatales.

6.- Fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes.

7.- Obras públicas municipales.

8.- Cumplir los reglamentos de policía y buen gobierno. 5

C) EL PATRIMONIO MUNICIPAL.

Diversas han sido las teorías que a este respecto se han elaborado y que podemos resumirlas en dos, una primera que representa la clásica concepción patrimonial y que con el nombre de patrimonio personalidad ha sido sostenida por Aubry y Rau, Colin y Capitan, y una segunda que representa la moderna concep--

5.- Op. Cit., p. 127.

ción patrimonial y que con el nombre de patrimonio Afectación ha sido desarrollada por Planiol, Ripert y Picard, mismas que recordaremos en forma breve y general.

La primera establece que el patrimonio se integra con el conjunto de bienes, derechos, obligaciones y cargas pertenecientes a una persona que forman una universalidad de derecho y cuyo concepto de universalidad jurídica comprende absolutamente todos los bienes, derechos, obligaciones y cargas apreciables en dinero.

La segunda doctrina denominada como ya antes mencionábamos, moderna del patrimonio afectación, establece en contraposición a la clásica, que el patrimonio es una universalidad reposando sobre la común destinación de los elementos que la componen, o sea, un conjunto de bienes y de deudas inseparablemente ligados, por razón de que todos ellos se encuentran afectados a un fin económico, y en tanto no se haga una liquidación no habrá de aparecer el valor activo neto.

Por no ser temática de nuestro estudio el profundizar sobre las diferentes corrientes doctrinarias que

versan sobre cuestión tan importante como lo es el pa
trimonio, por lo que solamente las esbozamos con el -
fin de poder dar una definición muy general, que nos
permita introducirnos al análisis de lo que es el pa-
trimonio de la persona moral denominada Municipio.

Por tal motivo, según nuestro criterio, pensamos
que patrimonio es un conjunto de obligaciones y dere-
chos pertenecientes a una persona, y que son suscepti-
bles de ser valorados en dinero.

De aquí que el patrimonio de los municipios se -
integre por bienes del dominio Público y del dominio
Privado; estos últimos son considerados como propie-
dad de la persona moral o ficticia; Estados, Nación,
Municipio, se asimilan a las propiedades privadas, no
son objeto de ninguna regla particular, el ser ficti-
cio a quien se les atribuye la propiedad, es propieta-
rio como lo sería un particular, estos bienes son ---
prescriptibles y enajenables y están dentro del comer
cio.

Por lo que se refiere a los bienes del dominio -
público su destino directo es el uso público, los vuel-
ve inenajenables e imprescriptibles. No es factible -

que los particulares puedan comprarlos, ni tener algún derecho de propiedad sobre ellos o de servidumbre sobre los mismos; las autoridades encargadas de la guarda y de la gestión del dominio, no pueden disponer de ellos en ninguna forma a menos que se desincorporen. - El destino de un bien al derecho público puede cesar de dos modos: por un fenómeno o por un acto administrativo que separa el bien de ese Derecho Público. Las -- concesiones sobre el dominio pueden ser de dos clases: permisos temporales de ocupación del bien de Derecho - Público, y las concesiones de Servicios Públicos.

LOS BIENES DEL MUNICIPIO.

Son bienes públicos del dominio municipal: a) Las vías públicas; b) Transportes, que no rebasen el término municipal; c) Lavaderos, Abrevaderos, etc., d) Cementerios, Rastros, Mercados, etc. e) Edificios municipales afectados a un servicio público o de interés social como: Escuelas, Bibliotecas, Monumentos, etc., f) Los objetos muebles de interés general, etc.

Son bienes del dominio propio del Municipio los -- constituidos por el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto, le sirven para realizar -

sus atribuciones.

Esta capacidad para poseer bienes, está basada en lo establecido por el artículo 27 Constitucional en su fracción VI, párrafo primero en su última parte, que reza:

Los Estados, el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Lo mismo establece el artículo 115 de nuestra Constitución Federal en sus fracciones II y III, que dan capacidad al Municipio para poseer y administrar bienes.

Con el objeto de poner fin a este tema y dado el interés que reviste, como ya antes lo establecimos, de seo sintetizarlo diciendo que: En el Patrimonio Municipal se distinguen dos clases de bienes; 1) Bienes de dominio público del Municipio, de acuerdo con los artículos 22 en su fracción VI, 30, 31 y primero transito-

rio de la Ley General de Bienes Nacionales; y 2) Bienes del Dominio Privado del Municipio.

Los primeros son aquéllos que el Municipio destina al servicio general de sus habitantes, y que se encuentran dentro de la circunscripción territorial del Municipio. Esta clase de bienes participa de todos -- los caracteres especiales, que en forma superficial, hemos señalado de los bienes del Estado y de la Nación, esto es, dichos bienes por su destino son igualmente inalienables e imprescriptibles.

Los bienes que forman el patrimonio privado del Municipio pueden ser de dos clases: Los Edificios y -- fincas destinadas inmediatamente al servicio de la -- Institución, y los bienes Mobiliarios, tales como --- los impuestos municipales, arrendamientos celebrados en sus fincas, concesiones, etc. Los bienes privados del Municipio son todos aquéllos que no están comprendidos como formando parte del dominio público municipal.

Los bienes privados quedan regulados por las normas de Derecho Civil, salvo que alguna Ley disponga -- en otra forma sobre determinados bienes de esta clase.

Puede también suceder que algunos bienes mobiliarios del Municipio se clasifiquen como del dominio o uso público, como podrían ser los tesoros artísticos, históricos, libros, etc., con el objeto de que participen del régimen en que se encuentran los citados bienes.

D) LOS ORGANOS DE REPRESENTACION MUNICIPAL.

El Municipio como persona moral requiere necesariamente de órganos que lo representen y por medio de los cuales esté en facultad y posibilidad de manifestar su voluntad y pueda por medio de ellos hacer posible la realización de los fines de la comunidad.

De acuerdo con el sistema constitucional que nos rige, los órganos municipales administrativos son de conformidad con lo establecido por el artículo 115, - en su primera fracción, el ayuntamiento, que es el órgano supremo de la administración municipal; es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo a lo establecido por el artículo 115 constitucional, y a él corresponde ejecutar las atribuciones inherentes al municipio.

El ayuntamiento se encuentra integrado por el --
Presidente Municipal, Síndicos, Regidores, órganos --
consultivos y las autoridades auxiliares de la admi--
nistración municipal.

Praga establece al respecto que "de acuer-
do con el sistema de la legislación mexica
na, los órganos de representación del muni-
cipio están constituidos por el ayuntamien-
to y por el presidente municipal, ambos de
elección popular directa, en los términos
de la fracción primera del artículo 115 de
la constitución". 6

El ayuntamiento es un cuerpo colegiado con facul-
tades no sólo consultivas, sino que principalmente --
tiene facultades de decisión y que como hemos estable-
cido es designado por elección popular directa, cele-
bra sus sesiones periódicamente y sus resoluciones se
denominan resoluciones de cabildo.

El Presidente Municipal, es el órgano Ejecutivo
por medio del cual se cumplen y se realizan las deci-
siones, acuerdos y determinaciones del cabildo, así -

6.- Gabino Praga. Derecho Administrativo, México, Un-
décima ed., Porrúa, 1966, p. 209.

como llevar a cabo la administración del municipio.

El Ejecutivo Municipal tiene además algunas facultades y obligaciones como promulgar y publicar el Bando Municipal, vigilar que la inversión de los fondos municipales se aplique con estricto apego al presupuesto, celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos, autoriza las órdenes de pago a la tesorería municipal y lo más importante, informa anualmente de sus actividades a la comunidad.

El síndico municipal, auxilia al Ejecutivo municipal en el desempeño de sus funciones y es el órgano que tiene la representación jurídica del Ayuntamiento, tiene además, al igual que el presidente municipal algunas facultades y obligaciones y entre otras señalamos las siguientes: la defensa y promoción de los intereses municipales, asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio, revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal, re-

gularizar la propiedad de los bienes municipales, intervenir en la formulación del inventario de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, etc.

Los Regidores también son órganos que auxilian - al presidente municipal en el desempeño de sus funciones, y entre las obligaciones que tienen, está la de suplir las faltas temporales del Ejecutivo Municipal, en la forma que lo previene la ley, y pueden estar comisionados en alguna dependencia o departamento de la administración municipal.

Los órganos Consultivos, son creados dentro de - las ordenanzas municipales con el fin de auxiliar al presidente municipal y al ayuntamiento en el desempe- ño de las funciones que les son propias.

Además de los órganos de gobierno municipal, en- contramos que existen autoridades auxiliares que se - actúan en sus respectivas jurisdicciones, como delega - dos de los ayuntamientos, con atribuciones para mante - ner el orden, la tranquilidad o seguridad de los veci - nos del lugar donde actúan.

Las autoridades auxiliares las determinan los -- ordenamientos municipales de cada Estado. Como ejem - plo sitamos que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en su artículo 56, fracciones I, II, III y IV, que son autoridades auxiliares las si - guientes:

- 1.- Los Delegados Municipales;
- 2.- Los Subdelegados Municipales;
- 3.- Los Jefes de Sector o de Sección;
- 4.- Los Jefes de Manzana.

El nombramiento o designación de los órganos auxiliares lo hace directamente el Ayuntamiento de conformidad con lo establecido tanto en el Bando Municipal como en la Ley Orgánica Municipal.

Facultades, Atribuciones y Funciones del Cabildo.

Las leyes orgánicas municipales conceden a los a yuntamientos determinadas facultades, atribuciones y

funciones demarcándoles su competencia, tomando en cuenta las materias que expresamente la Constitución consigna como competencia de los Ayuntamientos.

Para el funcionamiento de los Ayuntamientos debe estarse a lo estipulado expresamente en el artículo 115 de la Constitución Federal, y tomando en cuenta que autoridad es todo órgano del Estado que tiene facultades de decisión y de ejecución o de ambas conjuntamente, ya que el Ayuntamiento participa de ese carácter, toda vez que la fracción primera, del citado precepto le da el carácter de autoridad al ordenar que cada municipio será administrado por un ayuntamiento.

El Ayuntamiento cuando se constituye en asamblea municipal o en sesión de cabildo, como órgano de decisión y ejecución tiene las siguientes facultades y funciones: formular el Bando Municipal y normas de carácter general y reglamentos municipales para el cumplimiento de sus fines; dividir el territorio municipal en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores y Manzanas; otorgar con la aprobación de la Legislatura y a través del Ejecutivo, a los centros de población, -

la categoría y denominación política que les corresponde; contratar o concesionar obras y servicios públicos; crear los Departamentos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo municipal; designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo; crear y reglamentar el funcionamiento de las Juntas de Vecinos; formular la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos; administrar su hacienda, etc., etc.

El maestro Gabino Fraga sintetiza las facultades del Cabildo en tres grupos, que a continuación enumeramos:

1.- Facultades para la administración de los intereses locales del municipio;

2.- Facultades para el manejo de la hacienda municipal;

3.- Facultades que tiene como primera autoridad política del lugar. 7

Por su parte el maestro Acosta Romero establece -

7.- Gabino Fraga. Op. Cit. p. 209.

que las facultades y atribuciones del Cabildo, son:

1.- Facultad de iniciativa de leyes ante la le -
gislatura local;

2.- Manejar libremente su hacienda y entendemos -
que también su patrimonio;

3.- Administrar los bienes del dominio público y
privado del municipio;

4.- Organizar la administración y los servicios
municipales;

5.- Atribuciones relativas a cumplir y hacer cum
plir las disposiciones de acción política y gubernativa
tanto de la federación como estatales;

6.- Fomentar el espíritu cívico y de solidaridad
entre sus habitantes;

7.- Obras públicas municipales;

8.- Cumplir los reglamentos de policía y buen gobi
erno. 8

E) REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Originalmente la redacción del artículo 115 era la siguiente:

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

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

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

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

El 20 de agosto de 1928, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, declara reformado el párrafo - cuarto de la fracción III del artículo 115, pero dicha reforma no influyó en nada en lo referente al gobierno municipal.

A la fracción I, se le adiciona un párrafo referente a la no reelección de las autoridades municipales, el 29 de abril de 1933, expresado en los siguientes términos:

Los presidentes municipales, regidores y síndi
cos de los ayuntamientos, electos popularmente - por elección directa, no podrán ser reelectos pa
ra el período inmediato. Las personas que por - elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea - la denominación que se les de, no podrán ser e
lectos para el período inmediato. Todos los fun-

cionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato, como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio. 9

Posteriormente el 12 de febrero de 1947, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la siguiente adición a la fracción I, " En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas " .

Finalmente por Decreto del 29 de enero de 1976, se le adicionan las fracciones IV y V, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de febrero del mismo año, y que a la letra dicen:

IV.- Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean ne-

9.- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de abril de 1933.

cesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y condicionada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

C A P I T U L O I V

LEGISLACION MUNICIPAL

A) EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1917.

El artículo 115 de la Constitución, sentó las bases para el funcionamiento del régimen municipal, estableciendo que cada municipio se administrará por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá - autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado , suspendiendo así las prefecturas y jefaturas - políticas del porfirismo.

Asimismo el precepto establece que los presidentes municipales, regidores, síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominação que se les de, no podrán ser electos para - el período inmediato. Todos estos funcionarios, cuando tengan carácter de propietarios, no podrán ser elec

tos para un período inmediato con el carácter de su -
plentes, pero los que tengan el carácter de suplentes
sí podrán ser electos para el período inmediato como -
propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

El mismo precepto establece que los municipios -
estarán investidos de personalidad jurídica para todos
los efectos legales.

B) EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDA DES FEDERATIVAS

Las Cartas Fundamentales de cada Estado, tratan -
dentro de sus preceptos, la reglamentación del régimen
municipal, considerando además, en su articulado la si
tuación legal del municipio y sus facultades adminis -
trativas.

Todas las Constituciones estatales facultan a las
Legislaturas Locales para cambiar la composición muni-
cipal original de acuerdo con las necesidades internas
de cada Entidad.

La Carta Fundamental de la Nación delegó en las -

constituciones estatales la determinación del papel - que juega el municipio en relación a las funciones del Estado miembro y fija la competencia que corresponde al municipio.

En la Revista Pensamiento Político, José Gamas - Torruco, escribe sobre el Municipio Mexicano:

La doble situación del municipio como delegado de órganos federales y estatales, y a la vez como creador y aplicador de sus propias normas es la fórmula comúnmente acepta da en las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Estados. Con ello se obtiene la integración municipal al sistema federal, y se alivia a las entidades federativas de una - parte de sus cargas burocráticas. 1

Las formas de gobierno municipal adoptadas en las Constituciones Locales es la del Alcalde-Consejo, pero estas constituciones adolecen de algunos vicios y que a juicio de Moisés Ochoa Campos, son los siguientes:

- a) Considerar a los Ejecutivos de los Estados, co

L- José Gamas Torruco. Pensamiento Político, México, Cultura y Ciencia Política, 1970. p. 205 y 206.

no superiores jerárquicos de los Ayuntamientos.

b) Conferir a los Gobernadores, facultades para fiscalizar los actos de las Corporaciones Municipales.

c) Otorgar al Poder Ejecutivo Estatal, el dere -
cho de declarar disueltos los Ayuntamientos. 2

El mismo Ochoa Campos señala que con los tres vi
cios señalados se nulifica de hecho la autonomía mun
cipal.

C) EL MUNICIPIO EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.

Cada Entidad Federativa cuenta con su propia Ley Orgánica Municipal, y se encuentran estructuradas en capítulos que reglamentan en primer lugar la Estructu-
ra Municipal, Disposiciones Generales, Desarrollo Mu-
nicipal, la Organización Territorial de la Población, Régimen Gubernamental, Integración e Instalación de -
los Ayuntamientos, Facultades y Obligaciones de los A
yuntamientos, de los Organismos Auxiliares, Comisiones de Planificación y desarrollo de los Concejos de Cola

2.- Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. p. 373.

boración Municipal, del Régimen Administrativo, Ha --
cienda Municipal, Servicios Públicos, de los Actos Ad
ministrativos Municipales, Seguridad Pública, de la -
Justicia Municipal, de los Recursos Administrativos,
Modalidades en la Prestación de los Servicios Públi -
cos Municipales, de la Legislación Municipal, Otorga-
miento y Caducidad de las Concesiones, Sanciones, de
la Suplencia y Responsabilidad de los Funcionarios Mu
nicipales, de la Remoción e Inhabilitación de los ---
Miembros del Ayuntamiento, Responsabilidad de Funcio-
narios y Empleados Municipales, de la Colaboración en
tre el Municipio y el Gobierno del Estado, etc. etc.

Resumiendo podemos decir que estas leyes estable
cen las bases del funcionamiento de los Ayuntamientos,
de las facultades y atribuciones de sus funcionarios
y empleados, además reglamentan lo referente a los in
gresos que forman su hacienda y en forma general, las
atribuciones de los gobiernos municipales, según las
necesidades de cada Municipio y del criterio que adop
ten los Congresos Locales.

D) EL MUNICIPIO EN LOS BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Los ayuntamientos con las facultades que les otorgan las leyes orgánicas municipales de cada Estado, expiden sus propios Reglamentos y Bandos Municipales, para el gobierno y administración interior de su territorio.

Estos Bandos Municipales reglamentan diferentes aspectos de la vida municipal, como son la policía, tránsito, reglamentos, mercados, salubridad pública; además materias como: división territorial, obligaciones generales de vecinos, bienes municipales, disposiciones generales, licencias, moralización, salubridad, trabajo, forma de imposición de sanciones del ayuntamiento y horas de oficina, etc.

Las constituciones locales facultan a los ayuntamientos para expedir sus reglamentos, con la finalidad de una mejor organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales, y desde luego con la autorización de las legislaturas locales.

CONCLUSIONES

I.- El Municipio es el tipo institucionalizado de la asociación vecinal. Su origen obedece a una idea de solidaridad es decir de unificación espontánea entre las personas físicas.

II.- El Municipio surge en Grecia, como una comunidad domiciliaria que institucionaliza su régimen social. La herencia Grecolatina en el Municipio Occidental, señaló rasgos que han persistido a través del principio de autonomía municipal, del régimen familiar, del sufragio, del interés público, de la organización fiscal, del gobierno edilicio, de la responsabilidad de funcionarios y de la diferenciación de funciones entre el Estado y el Municipio.

III.- El Municipio primitivo de carácter agrario, fue la forma de agrupación local derivada del clan y de la tribu.

IV.- El vocablo Municipio proviene del latín municipium, lo que significa Municipio, ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y goza-

ba del fuero de la vecindad romana; proviene también de la palabra latina munus-eris, que significa gracia, privilegio, favor, beneficio, etc. Municipio - en síntesis significa el nombre específico de todas las ciudades que se gobiernan por sus propias leyes.

V.- El Municipio ha sido y es una necesaria institución social en la vida del hombre. Es una formación instintiva de la sociedad, que proviene del orden natural de la misma. La voluntad del legislador se plasma dándole la vida de derecho y una organización jurídica.

VI.- Municipio es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.

VII.- De acuerdo con nuestra legislación, -- los órganos de representación municipal, están constituidos por el Ayuntamiento, el Presidente Municipal y el Síndico.

VIII.- El precepto 115 Constitucional, establece que la división territorial de los Estados de la

Federación es el Municipio Libre, en cuanto a su organización política y administrativa, argumentando - que: "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado". Consideramos que, constitucionalmente podemos calificar al Municipio como descentralización administrativa por región, con personalidad jurídica para todos los efectos legales, con un patrimonio propio concedido por la Legislatura local.

IX.- Es verdad que el artículo 115 de nuestro ordenamiento fundamental, se refiere al Municipio Libre, pero es lamentable que no proporcione los medios necesarios para garantizar la libertad política y económica del mismo Municipio. El magno anhelo del pueblo de México es establecer el Municipio Libre, - se expresó a través de los Constituyentes de Querétaro en el año de 1917, quienes previeron incansablemente que no podría haber independencia política --- mientras no se asegurara una independencia económica. Desgraciadamente los Constituyentes no sostuvieron,-

ni fijaron la solución adecuada al problema, y vemos también injustificable que nuestros actuales legisladores a través del respectivo procedimiento Especial establecido en el artículo 135 de nuestra Norma de Normas, no intenten dar solución a esta grave situación.

X.- Deben tomarse medidas de orden FISCAL - por parte de los Gobiernos Federal y Estatal a efecto de que sea más equitativa y benéfica a los Gobiernos Municipales la recaudación de Impuestos. Disposiciones como la descrita, aparentemente no tienen una conexión muy estrecha con la vida municipal, sin embargo son efectivas en la realidad, pues contribuyen a dar Autonomía al Municipio, puesto que en la proporción que disponga el Municipio de mayores recursos económicos, podrá en esta forma sustentar su libre acción y tanto sus gobernados como gobernantes municipales habrán de disponer de los medios necesarios para el desarrollo de su comunidad, ya que el Municipio debe ser el principal promotor, para este efecto.

XI.- Poseemos en México una forma de gobierno Municipal, instituída precisamente para que el -- pueblo participe en los destinos de sus propias comunidades, y es menester prepararnos cívicamente a fin de que nuestro sistema tenga en esencia y en la práctica un tinte democrático.

XII.- El Municipio Libre debe ser la Institución básica en nuestra estructura política. Debe así mismo representar la expresión más cercana al ciudadano en las formas de asociación de la comunidad. En cuanto a política se refiere, el Municipio está colocado en el primer escalón de nuestra vida institucional.

XIII.- Consideramos que todos los mexicanos hemos de estar conscientes de nuestros deberes para con el Municipio, aportando lo que esté a nuestro alcance con el objeto de dar soluciones a los problemas que día a día afrontan los habitantes de nuestro Municipio Mexicano.

XIV.- Con el objeto de que la elección de los integrantes de los Ayuntamientos, sea más legal y re

vista cierta honestidad, deben adaptarse una serie de medidas y sistemas adecuados a fin de que el sufragio sea efectivamente secreto, para que el recuento de votos quede encomendado a la precisión e imparcialidad de las computadoras, ya que experiencias registradas en el transcurso de la vida cívica municipal, crean cierta desconfianza en la intervención humana respecto a los recuentos y calificación de los sufragios. Debe recomendarse una vigilancia permanente en el Padrón de Electores con el fin de tenerlo al corriente, y exigir legalmente que las credenciales de los Electores les sean extendidas con la fotografía respectiva, para evitar suplantaciones de votantes en los comicios, y trucos tan denigrantes como son el depositar votos a nombre de ciudadanos ausentes o ya fallecidos.

XV.- Consideramos que si la administración municipal en nuestro País, no ha alcanzado el objetivo deseado, no es únicamente por el sistema instituido, sino también por la precaria preparación en cuestiones públicas de los elementos que encausan la administración del Municipio Mexicano, ya que han toma

do los puestos de representación municipal como tram
polín para conseguir objetivos económicos y políti -
cos. Pensamos que no sólo se trata de un problema de
instituciones , de un sistema instituído, sino que -
también es un problema de carácter humano.

XVI.- Debemos por la anterior conclusión, se
leccionar, elegir para que desempeñen los cargos di
rectivos de nuestro Municipio, a personas con cierto
índice de honestidad, preparación y capacidad compro
badas, con el único fin de que las comunidades estén
lo más dignamente posible representadas, y quienes -
esperan no discursos ni promesas, sino solución a --
tantos y tan graves problemas sociales, económicos,
educativos, ambientales, etc. etc., que les aquejan.

XVII.- Tenemos la obligación de conocer am --
pliamente el funcionamiento y organización del Muni
cipio, e incito a todos mis conciudadanos mexicanos
a que tomemos conciencia no sólo de cuáles son nues
tros derechos, sino también de nuestras respectivas
obligaciones como integrantes de una comunidad, sin
interesarnos si ésta es rica o pobre, y si esto últi

no ocurre, mayor debe ser nuestra preocupación e interés.

XVIII.- Pensamos y solicitamos que la Cátedra de Derecho Municipal, que hasta la fecha se ha impartido en nuestra Facultad de derecho como optativa, - sea toda una materia obligatoria y que dicha cátedra sea impartida como tal, puesto que consideramos debe ser el Derecho Municipal una disciplina jurídica autónoma, como lo ha sido y lo es en varios países Latinoamericanos, aunando también la fundamentación legal establecida en el artículo 115 de nuestra Carta Magna.

XIX.- Consideramos que de realizarse lo antes propuesto, habremos de fincar un vínculo más sólido con la Organización Política Primaria y estaremos en posibilidad de cooperar al engrandecimiento y desarrollo de nuestra Nación Mexicana.

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

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Gráfica Panamericana, 1973.
- AGUIRRE BELTRAN, GONZALO. Formas de gobierno indígena. México, Imprenta Universal, 1953.
- BERTOLINI, FRANCESCO. Historia de Roma. Madrid, El Progreso, 1887-88.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1973.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. México, Secretaría de Gobernación, 1917. (V. II)
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México, 29 de Abril - de 1933.
- ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO. Apuntes para la Historia - del Derecho en México. México, Pólis, 1938. (t. II)
- ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO. Elementos de Historia de Roma.
- ESPAÑA. CONSTITUCION. 1812.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1966.
- FUSTEL DE COULANGES. La Ciudad Antigua. México, Porrúa, 1971.

GAMAS TORRUCO, JOSE. Pensamiento Político. México, Cultura y Ciencia Política, 1970.

MEXICO. CONSTITUCION. 1824.

MIGUEL Y NAVAS, RAYMUNDO DE. Diccionario Latino-Español. Madrid, 1867.

OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal; Historia - Municipal de México. (México) 1955.

PALAVICINI, FELIX F. Historia de la Constitución de - 1917. México, (1938). (t. II)

ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Derecho Civil Mexicano. Méxi-co, Cárdenas ed. y distr., 1969.

SILVA HERZOG, JESUS. Breve Historia de la Revolución - Mexicana. 2a. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 14 ed. rev. y aum., México, Porrúa, 1976.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México. - 3a. ed., México, Porrúa, 1967.

TINGSTEN, HERBERT. El Problema de la Democracia. Méxi-co, Diana, S. A. (c. 1969)

VASCONCELOS MADRASO, DARIO L. (Discursos). 5a ed. Méxi-co, B. Costa-Amic, Febrero 1975.

ZARATE, JULIO. Compendio de Historia General de México. París, Imprenta de la Viuda de Ch. Bouret, 1899.