

333A
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**"ANALISIS JURIDICO-POLITICO A LA REFORMA DEL
ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, DEL TRES DE
FEBRERO DE 1983 EN RELACION AL
MUNICIPIO LIBRE"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FILIMON VALDOVINOS AYON**

ASESOR DE TESIS: LIC. HILARINO CRUZ GARCIA



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION.

Pág.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

1.- El Municipio en:	
GRECIA.....	1
ROMA.....	2
ESPAÑA.....	3
FRANCIA.....	6
2.- El Primer Ayuntamiento en América.....	8
3.- EL MUNICIPIO EN MEXICO.	
a) El Municipio en la Epoca Precortesiana. El Calpulli.....	11
b) El Municipio en la Epoca Colonial.....	13
c) El Municipio durante la Lucha por la Independencia.....	19
d) El Régimen Municipal en la Reforma y el Imperio.....	23
e) El Municipio a partir de la Revolución de 1910.....	27

CAPITULO II

GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

1.- Venustiano Carranza y la Autonomía Municipal..	30
2.- El Artículo 115 en el Constituyente de Querétaro.....	33
3.- La Autonomía Municipal en el Constituyente....	36
4.- Las Relaciones entre el Municipio y el Estado.....	40

CAPITULO III
FUNCIONES LEGISLATIVAS DEL AYUNTAMIENTO

1.- Funciones y Atribuciones del Ayuntamiento en	
Pleno.....	45
a) En Materia de Servicios Públicos.....	46
b) En Materia de Gobernación.....	47
c) En Materia Hacendaria.....	48
d) En Materia de Trabajo.....	48
e) En Materia de Economía.....	49
f) En Materia de Agricultura.....	50
g) En Materia de Educación.....	50
2.- Atribuciones del Presidente Municipal.....	51
3.- Atribuciones de los Síndicos.....	54
4.- Atribuciones de los Regidores.....	55

CAPITULO IV
EL MUNICIPIO ACTUAL Y EL NUEVO ARTICULO 115
CONSTITUCIONAL.

1.- Reforma Constitucional en Materia Política.	
a) De la Estructura Política de los Ayuntamientos.....	57
b) Bases Genéricas para su funcionamiento.....	59
c) De la Suspensión, Declaración de Desaparición de Poderes Municipales.....	60
2.- Reforma Constitucional en Materia Jurídica.	
a) Personalidad Jurídica y Regulación de su Patrimonio.....	62
b) De los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas.....	63

3.- Reforma Constitucional en Materia de Servicios Públicos Municipales.....	64
4.- Reforma Constitucional en Materia Económica...	66
Conclusiones.....	76
Bibliografía.....	80

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

El Municipio es una de las instituciones con más tradición y arraigo en nuestro país, pero hasta la fecha no se le ha dado la importancia que como tal tiene para el conglomerado de comunidades que en su variedad conforman éste, nuestros municipios actualmente afrontan una serie de problemas tanto económicos como sociales, y esto se refleja de una manera real día con día en las tareas tan difíciles que tienen que dar solución estos municipios, debido a veces a una insuficiencia de ingresos, a menudo esto a una mala administración y distribución de tales ingresos por parte de sus gobernantes.

En su mayoría nuestros municipios cuentan con ordenamientos legales apropiados, aunque no con una política afín con éstos, ya que sus gobernantes en ocasiones únicamente pretenden enriquecerse ilícitamente, lo que trae como consecuencia un deterioro del erario municipal.

Los Municipios, no han alcanzado hasta ahora una verdadera o auténtica autonomía ni en lo económico, ni en lo político; primeramente, porque estos dependen del ingreso que les provee la legislatura local, que muchas veces no destina los recursos suficientes para solventar los problemas tan diversos con que cuentan tales municipios en su esfera económica.

Y si se destinan recursos suficientes, éstos caen en manos de malos gobernantes quienes dan una desviación total a éstos, que como anteriormente se mencionó, se enriquecen ilícitamente, ahora bien, la mayoría de los municipios son impuestos por los gobernadores de los Estados, sin tomar en cuenta el grado de preparación, que en la mayoría de las veces son personas que actúan con pensamientos retrógrados, los cuales no entienden lo que significa el progreso.

El presente trabajo se realizó viviendo de cerca los problemas que afrontan los municipios de nuestro país, ya -- que el suscrito es y seguirá siendo parte integrante de uno de los tantos municipios que conforman el conglomerado de entidades federativas del territorio nacional.

La reforma al Artículo 115 Constitucional, del Tres de febrero de 1983, cambió substancialmente el contenido del artículo que se menciona, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y municipios y la otra reglamenta cuestiones de los Estados.

El artículo en comento establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano.

Así como también nos establece tres grandes apartados, y que se refieren a: La autonomía política, la autonomía financiera y la autonomía administrativa.

Respecto a la primera, se establece principalmente -- la no reelección de las autoridades municipales, un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

En cuanto a la segunda; ésta es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa, esto fue criticable en la redacción del texto original del Artículo 115 Constitucional, debido a que no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para los municipios, provocando así la penuria económica de la mayoría de nuestros municipios.

Se establece como una cuestión novedosa de la mencionada reforma, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados -- por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, a lo que considero que es un logro importantísimo, ya que anteriormente se enviaba este presupuesto a las legislaturas locales para su aprobación.

En cuanto a la autonomía administrativa, en lo subsecuente el municipio cuenta con personalidad jurídica y manejo de su patrimonio conforme a la ley, facultad de expedir sus propios ordenamientos legales para el buen desempeño de su gobierno, los servicios públicos serán administrados por éste, que en sí conforman uno de los más importantes logros obtenidos de esta reforma al Artículo 115 -- Constitucional del Tres de Febrero de 1983.

CAPITULO I
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

1.- El Municipio en:

GRECIA.

ROMA.

ESPAÑA.

FRANCIA.

2.- El Primer Ayuntamiento en América.

3.- EL MUNICIPIO EN MEXICO.

a) El Municipio en la Epoca Precortesiana. El
Colpulli.

b) El Municipio en la Epoca Colonial.

c) El Municipio durante la Lucha por la Inde-
pendencia.

d) El Régimen Municipal en la Reforma y el Im-
perio.

e) El Municipio a partir de la Revolución de
1910.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

1.-El Municipio en: GRECIA, ROMA, ESPAÑA Y FRANCIA.

GRECIA.

El pueblo Griego es uno de los más importantes de la antigüedad, porque de él surgen los aspectos esenciales de organización de la "Polis" o ciudad. Ellos se preocupaban de atender la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad.

En un principio, la antigua Grecia era regida por un sistema patriarcal que poco a poco fue cediendo el nexo al sistema de gobierno de la ciudad.

Todos los Atenienses tenían voz y voto en las asambleas, pues en la ciudad de Atenas los asuntos de interés público tenían que consultarse a los ciudadanos y había muy pocas oportunidades de tomar decisiones a sus espaldas.

La población se dividía en tribus, y éstas a su vez se dividían en "Demos", que eran una especie de barrios con gobierno propio, esto es, los demos, eran comunidades con un gobierno de asociación y división administrativa, en las que los ciudadanos se organizaban para ejercer sus derechos y cuyo dirigente era el "Demarca", elegido por el pueblo.

Es necesario darse cuenta de que el demos es el cuerno de los miembros de la ciudad y no de todos sus habitantes, pues los esclavos y los metecos estaban excluidos, no era el hombre como hombre, sino el ciudadano lo que tiene valor; ese es, el principio. El demos reunió...
1.-Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, 1955.

do es soberano; sus atribuciones son universales y sus poderes ilimitados.

La administración municipal actual, guarda algunas reminiscencias Griegas, pues en las ciudades Helénicas había funcionarios encargados del orden, regulación de mercados, vigilancia de pesas y medidas, recensoría de cuentas y otros.

Los Municipios Griegos administraban los servicios públicos, tales como el suministro de agua, servicio de bomberos, drenaje, construcción y mantenimiento de caminos y puentes, limpieza de las calles y vigilancia de mercados.

Se considera el Demos Griego como el primer antecedente histórico del Municipio.²

ROMA.

El Pueblo Romano en muchos aspectos era semejante al Griego.

Entre los Romanos también existía el sistema patriarcal. El paterno tenía derecho a la completa ciudadanía Romana.

Los Romanos calificaron sus Municipios de la siguiente forma:

- 1.-Municipios con derecho completo.
- 2.-Municipios con sólo parte del derecho.
- 3.-Municipios con derecho a conservar su legislación.
- 4.-Municipios que adoptaron la legislación de Roma.

El Municipio Romano estaba formado por un territorio, una asamblea general formada por todo el pueblo y un cuerpo deliberante llamado "CURIA".

Los funcionarios municipales romanos eran los
2.-Ibidem. párr. 81.

simientes:

- 1.- Los "Diunviros", como órgano ejecutivo colegiado, con facultades judiciales y legislativas.
- 2.- Los "Édiles", con funciones de policía en general para cuidar de la seguridad, la higiene y las costumbres.
- 3.- El "Curator", funcionario encargado de velar por los intereses fiscales.
- 4.- El "Defensor Civitatis", con funciones de supervisión de la inversión de las rentas y de defensor de los contribuyentes.³

En Roma hubo dos tipos de Municipios: Los llamados "Municipia Foederata" que gozaban de los derechos de la ciudadanía romana y disfrutaban de la independencia administrativa, y los "Municipia Cerita", que no tenían derecho a la completa ciudadanía romana, pero que se les respetaba su organización local.

Con el tiempo, la república romana moría, y con Julio César aparece el Imperio Romano. En esta época el poder se centralizó en la persona del César, aquí no se trataba de la unidad del Estado, sino del estrangulamiento del gobierno municipal y, por ende, de la vida ciudadana.

En el año 131 de nuestra Era, bajo el gobierno de Adriano, desaparece la desigualdad jurídica entre los Municipios Romanos.

Los Romanos dominaron casi toda Europa, gran parte del Asia Menor y el norte de Africa donde implantaron su régimen municipal.⁴

ESPAÑA.

Durante la Edad Media, España estuvo dividida en pequeños reinos y, además, vivía una eterna lucha contra los Arabes.

- 3.- Ibidem, pág. 82.
- 4.- Ibidem, pág. 83.

Las poblaciones durante la reconquista, época en que comenzaron de nuevo a florecer las libertades municipales, tuvieron distintos orígenes. En ocasiones los monarcas establecían nuevos núcleos de población, atrayendo gente a ellos, con el objeto de que sirvieran de dique a los ataques de los Arabes, concediendo franquicias y privilegios a sus moradores, por ser los más afectados por las luchas.

Dichas franquicias y privilegios tomaron el nombre de Fueros de Frontera.

En España se adoptó el Municipio Romano y, al mismo tiempo, le introdujeron algunas reformas provenientes de la organización visigoda.

El Feudalismo acababa con los Municipios en casi toda Europa pero, a pesar de todo, el siervo, en pleno régimen de servidumbre, llegó a ser miembro de la Comunidad, lo mismo que el pequeño burgués llegó a elevarse a la categoría de burgués bajo el yugo del absolutismo feudal, y efectivamente, los siervos y comerciantes formaron Municipios.

Durante la Edad Media, los Consejos Municipales eran autónomos política y administrativamente. Se instituyeron con posterioridad dos Consejos Municipales: Uno Popular y otro constituido por funcionarios. El Popular se conocía como Cabildo Abierto, y el segundo se llamaba Cabildo Secular, el cual fue conocido más tarde como Ayuntamiento.

Los señores feudales empezaron a incrementar su poderío a costa de los Municipios, lo que obligó a que los funcionarios municipales se reunieran en León el año de 1020 y, junto con el rey Alfonso V de Castilla, promulgaron el Fuero de León.⁵

5.-Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, 1925.

Posteriormente, el rey Alfonso VII reunió unas Cortes que fortalecieron al Municipio, al confirmar los Fueros de León, con lo cual, los derechos de que gozaban los ciudadanos de los Municipios medievales Españoles, sirvieron de modelo para las Legislaciones Municipales.

Jaime el Conquistador por su parte, estableció un sistema de ingresos que evitó la explotación tributaria de los señores feudales; de este modo, los Municipios se aliaron al rey para acabar con el enemigo común: Los Feudos. Sin embargo, entre el rey Alfonso el Sabio y la burguesía acabaron con la democracia municipal, ya que el primero promulgó el Código de las Siete Partidas, que según los juristas están basadas en el Derecho Canónico y en el Derecho Romano y los burgueses se apoderaron de los Ayuntamientos y prácticamente dieron fin a los Cabildos Abiertos.

Durante la Edad Media los españoles defendieron con gran ahínco sus Instituciones Municipales, mientras que los reyes las apoyaban o las atacaban según su conveniencia; si ocurría alguna calamidad, originada en las luchas internas o por desastres naturales, los reyes otorgaban gracias y libertades a ese Municipio o ciudad con tal de renoblarla; pero si los reyes se sentían lo suficientemente fuertes, decretaban leyes y nombraban funcionarios con el propósito de debilitar la autonomía municipal y, de esta forma, ejercer un control directo sobre las poblaciones de su reino.

Los primeros corregidores aparecieron en España por el año de 1336, durante el reinado de Enrique III.⁶

6.-Ibidem. pág. 84.

FRANCIA.

Entre los siglos XI y XIV aparece y llega a su apogeo el Municipio en Francia.

Desde fines del siglo XI las actividades de las ciudades, al romperse la economía cerrada, condenaban al régimen señorial a su desaparición progresiva.

Organizado el pueblo e impulsado por razones sociales, reclama la igualdad de derechos políticos y trata de arrebatar el gobierno a los Patricios.

Las concesiones al Municipio se inician propiamente en Francia a fines del siglo XI, ya que anteriormente las ciudades desempeñaban un papel histórico casi nulo.

El Municipio, cuando aparece, es concedido, — permitido o confirmado por los reyes o señores feudales, a través de una carta que normalmente se iniciaba así:

"Hemos concedido el Municipio a los habitantes de tal ciudad, según las costumbres y puntos que se contienen"

En 1189, a los habitantes de Saint Riquier se les autoriza a seguir "costumbres razonables" y solo añade que podrán: "nombrar un Alcalde en su Municipio todas las veces que lo quisieran y lo juzguen conveniente"

En 1108, Baundry, Obispo de Noyón, constituyó el Municipio en su ciudad y lo hizo confirmar por el papa y por el rey, de ello notificó en una breve carta a todos los cristianos, pero no habla ni regula la administración ni la organización de la ciudad.

La conquista esencial de los Municipios ha sido la libertad personal; el que pertenecía a un Municipio era un hombre libre.⁷

7.— Nobles Martínez, Gerónimo. El Municipio, Porrúa, 1937.

Los Municipios tenían autonomía judicial y administrativa; el norte de Francia contaba con los Municipios más independientes; en las fronteras al rey sólo le interesaba tener una plaza firme y burgueses fieles, ya que a sus agentes les es difícil en algunos Municipios vigilar estos lugares.

Otro de los motivos por el que nacen los Municipios es por una necesidad absoluta de paz para poder -- progresar.

Entre las causas que dieron origen a diversos Municipios está la búsqueda de la paz ante un estado casi permanente de lucha entre los señores feudales y el clero, por un lado y los burgueses por otra.

En el siglo XII la concesión de Municipio consistía en el reconocimiento o en la creación de una asociación jurada, y su causa principal era la necesidad de paz y de seguridad interior de la ciudad, pero después -- los señores encontraron un magnífico aliado militar en la defensa del territorio, razón por la cual, también empezaron a estimular la creación de Municipios.

A partir del siglo XII se fomentan y establecen Municipios en los puntos estratégicos importantes, -- allí donde los reyes de Francia se sientan amenazados, ya sea en las fronteras por Inglaterra, o bien en la Alemania o en la Flamenca, y aunque el rey no revela los motivos -- y aparenta que concede a sus burgueses el derecho de fundar Municipios sólo por amor hacia ellos, la situación -- geográfica y las amenazas o conato de guerra con el país colindante demuestra claramente los motivos.

Algunos Municipios fueron revocados por haberse friccionado y enfrentado con el clero: por ejemplo, en Saint Valery, ciudad que se había formado alrededor de una abadía y fue dotada de Municipio, los burgueses se e-

se unieron con los religiosos y fueron excomulgados; finalmente, en 1232 los burgueses sitiaron a los frailes en su monasterio y pretendieron hacerles morir de hambre; el Papa Gregorio X envió una carta al señor de la ciudad, reclamando castigo y una indemnización, quien después de dos años accedió, señalando en su sentencia que jamás campana, torre, alcalde, regidores, jurado ni comunidades existirían en dicha ciudad, ni alrededores, si no era con permiso y consentimiento de los religiosos.

En el período de Luis VIII, se designan intendentes para gobernar los Municipios y es Luis XIV, quien consolida el absolutismo, al absorber todos los poderes que estaban distribuidos entre los señores feudales, el clero y el Municipio, abrogando por completo la autonomía municipal a través del gobierno de los intendentes, quienes sólo eran responsables ante el rey.⁸

2.- EL PRIMER AYUNTAMIENTO EN AMERICA.

Los conquistadores debieron actuar muchas veces a su propia cuenta, pero siempre en representación del rey de España que, por la bula "Inter Caetera" del Papa Alejandro VI y de fecha tres de Mayo de 1493, tenía reconocido el derecho de señorío sobre las islas y tierra firme de las indias occidentales que fueran descubiertas. De aquí que, cuando el gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, confirió a Don Hernando la dirección de la tercera expedición, destinada a explorar las tierras que estaban al occidente, el convenio bilateral que suscribieron y que fue legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la isla española, invocó como primer poderdante al rey de España.

8.- Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio, Porrúa, 1937.

Ya en su recorrido por la isla de Cuba ultimando los detalles de la expedición, Cortés se había visto precisado a eludir a los enviados de Velázquez, que arreventado del trato hecho, pretendía quitarle el mando y aprehenderlo. Fue en estas circunstancias nada propicias, que en 16 de Febrero de 1519, Cortés alzó velas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura.

Después de una serie de incidentes en la costa sureste, impulsadas posiblemente por los traicioneros violentos las naves entraron en la bahía de Veracruz, hábilmente conducidas por Antón de Alaminos.

Cuando los bergantines de blancas velas hubieron hechado anclas entre las olas azules de la costa, se extendieron ante la vista del conquistador las playas arenosas y la vegetación tropical de tierra firme.

No era la primera vez que se pisaba el macizo continental. Sin embargo, la expedición alcanzaba relieve tentadores.

Mientras tanto, el Gobernador Velázquez organizaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narváez, con instrucciones de destituir a Cortés por la fuerza.

Enterado de esto Cortés, preparó su plan, pensando seguramente que, en la lucha entre dos ambiciosos, debía vencer el más astuto.

Aquél natural de Medellín, refinado a la manera maquiavélica, se sirvió de una institución de las más respetables, estableciendo por medio de una maniobra sagaz, el primer Ayuntamiento en América, con el objeto de obtener de él los poderes de que carecía para llevar a delante su empresa.

Cortés encontró un medio apropiado para lepa-

lizar sus aspiraciones, ya que al fundar una ciudad, el Ayuntamiento tenía facultades para otorgarle nueva investidura, anulando toda ingerencia del Gobernador de Cuba.

Fue así que mandó buscar un lugar apropiado para fundar la ciudad, encontrándolo Montejo en un paraje llamado Quiahiztla. Más sin embargo, cuando Cortés dió la orden de marchar a ese sitio, surgió el descontento entre un grupo del ejército adicto a Velázquez.

Evitar el fracaso de sus planes, fue lo que movió a anunciar que al día siguiente embarcarían para volver a Cuba. Pero esa misma noche, sus amigos ganaron simpatizantes y a la mañana del nuevo día 22 de Abril de 1519 pudo fundarse la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento. Para esto, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores.

A la nueva población se le puso por nombre la Villa Rica de la Vera Cruz, por haber desembarcado en viernes santo de la cruz y para que nadie osare protestar, se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejo, residentes a Alonso de Avila, a los dos Alvarado y a Sandoval, Alcaide mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, Alférez del Real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy.

Una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar sus poderes que le había conferido Velázquez, declaró que habían cesado, dándole en representación del rey la nueva designación de Capitán del ejército y Justicia Mayor.⁹

9.- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Porrúa,--
1985

Con el nuevo nombramiento de Justicis Mayor, Cortés se convertía en defensor legal de la autonomía del Municipio,-- quedando en sutitud de defenderlo de la intromisión del Gobernador de Cuba.

De tal suerte quedó instalada la primera población europea en lo que había de llamarse Nueva España-- y que fue también la primera en América. La carta del Resplumiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, tiene fecha de diez de Julio de 1519.¹⁰

3.- EL MUNICIPIO EN MEXICO.

Los antecedentes del Municipio en México lo podemos encontrar en la época Prehispánica en los Calpullis o Barrios de los Aztecas o Mexicanas.

a) EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PRECORTESIANA--

EL CALPULLI.

Los Calpullis fueron una forma de organización política, económica y social integrada por varias familias que poseían y trabajaban comunalmente la tierra.

Los interrantes del Calpulli, a cambio del derecho sobre la tierra, quedaban obligados ante el Tlatocani-jefe de la tribu-- a pagar un tributo en especie, el cual consistía principalmente en productos como maíz, frijol, calabaza y chile; en ocasiones se incluían productos de la cacería o la pesca. Asimismo, estaban obligados a prestar servicios de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras cuya producción se dedicaba al sostenimiento del soberano, del templo, de los empleados del palacio,-- de los jueces y de la guerra y la construcción de obras-- públicas.

10.- Ibidem. n.º. 96.

El Calpulli era una unidad económica autosuficiente, sus miembros eran capaces de producir los bienes necesarios-- para su subsistencia. Construían sus casas de barro, elaboraban instrumentos como vasijas, metate para moler maíz fabricaban armas como el arco, la lanza, la flecha e instrumentos para hilar.

Además de ser una institución económica, el calpulli fue una unidad en la que las familias trabajaban y convivían cotidianamente; tenían también sus propios dioses y festividades religiosas. Contaban también con un jefe militar que cuidaba del orden y con representantes comunales designados por la misma colectividad. .

Cada Calpulli tenía que tributar tanto al imperio azteca como a su tlatoani en particular, constituía una unidad autónoma, desconcentrada, que podía fácilmente reproducirse así misma. En efecto, el Estado Azteca sólo se interesaba por la apropiación del producto y trabajo-- indígena mediante el tributo, dejando inalterable la organización política, económica, militar y religiosa de las comunidades.

En cuanto a la organización política, el calpulli tenía su propio gobierno que estaba constituido por un consejo de jefes integrado por los hombres más ancianos de cada familia.

Dicho consejo designaba a todos los funcionarios del calpulli, quienes desempeñaban los cargos durante toda su vida.¹¹

El Teachcahuo -variente mayor- era el anciano que se ocupaba de la administración de su localidad. Se--

11.-Centro Nacional de Estudios Municipales. Historia del Municipio en México. Textos Municipales No. 1, 1985.

encargaba de organizar el trabajo y la distribución de los productos indígenas de la comunidad, de la administración del régimen comunal agrario, de la conservación del orden e impartición de justicia y del culto a sus dioses y antepasados. El tecuhtli era el jefe militar, se ocupaba del adiestramiento de los jóvenes y dirigía a sus tropas en casos de guerra.

Particularmente importantes fueron los sacerdotes y los médicos hechiceros en la reproducción del calulli, pues los primeros transmitían los valores religiosos presentes en todas las actividades de los indígenas-- y los segundos, de acuerdo a una concepción mitológica y a una acumulación de conocimientos sobre las diversas propiedades curativas de los vegetales, preservaban la salud de los miembros de la comunidad.

Este tipo de medicina natural realizada no sólo por los médicos de aquella época, sino por todos los ancianos es un indicador de la autosuficiencia y de la organización comunitaria del calulli, pero fue aniquilada durante el período colonial, al igual que todas aquellas actividades y conocimientos que regulaban la vida social-indígena.¹²

b) EL MUNICIPIO EN LA EPOCA COLONIAL.

El Calulli, como célula de la organización social y política, fue progresivamente destruido con la colonización española. A mediados del siglo XVI, esta institución sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores y por la metrópoli española y dió paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno.

12.- De Tocqueville, Alexis. La Democracia en América. Ediciones Guadarrama, Madrid, 1969.

Este suceso, trascendental en la Historia de México, marco el inicio de una tendencia centralista que perduró durante tres siglos continuos y tuvo efectos desastrosos en la población indígena.

Sin embargo, ciertas tradiciones indígenas perduraron en tiempos coloniales. Por ejemplo, el respeto a la autoridad de los ancianos sobrevivió bajo la dominación española, y fue esto lo que permitió la transmisión de una generación a otra de la historia de sus pueblos, de su experiencia y de sus conocimientos.

Durante el período colonial, el sistema político que rigió en la Nueva España fue un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; un dispositivo central novohispano-constituido por el Virrey y la Audiencia; un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores y un dispositivo local, como nuestro por los cabildos y sus oficiales.

El México colonial fue dividido en cinco reinos: Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo-León, Nuevo México y la provincia de Yucatán. Cada reino-estaba subdividido en provincias representadas por alcaldes mayores o corregidores dependiendo ambos del gobernador del reino. El nombramiento de estos funcionarios se hacía por designación y no por elección democrática.

A su vez, cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener la categoría de hacenderos o sujetos, según la función política que cumplirían.¹³

13.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Historia del Municipio en México. Textos Municipales No. 1.

Las cabeceras eran denominadas con ese nombre por ser las capitales de las regiones que contenían una suma determinada de localidades. Sus dirigentes políticos tenían la función de recolectar los tributos de los pueblos y entregarlos a los españoles.

Las poblaciones que formaban una cabecera fueron designadas con el nombre de sujetos, las cuales debían entregar tributo.

La organización indígena que antecedió a la conquista fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus (tlatoani) se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. Como antes, siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en vez de entregarlo al imperio azteca ahora lo daban a los hispanos.

La conquista, aunque retomó la organización comunal, provocó cambios sustanciales en la sociedad indígena. El sistema de cabeceras y sujetos no fue puramente un cambio nominal; antes bien, significó la suplantación del poder indígena por el poder español.

Así, en todas las cabeceras debía implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana.

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, pues su creación fue una garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. En sus inicios, la sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y de indios.¹⁴

14.- Ibidem. n.º 6.

Los españoles interfirieron frecuentemente en la designación de dirigentes municipales. Aprovechaban su muerte, su corta edad, las disputas de sucesión entre las mismas comunidades. Estos hechos fueron medios fáciles para reducir progresivamente el poder de los indígenas, llegándose posteriormente al grado de que los funcionarios municipales no tenían ninguna conexión genealógica o dinástica -- con sus antecesores.

Los funcionarios de los Ayuntamientos tenían una diversidad de obligaciones, entre las cuales destacan la recaudación y entrega de tributos a los españoles, la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas cuyo producto era apropiado por los españoles -- así como la cooperación en el proceso de evangelización, en este sentido, las funciones de los cabildos indígenas -- estaban encaminadas al reforzamiento del proceso de conquistista.

Los funcionarios de la institución municipal debían encargarse de la planeación de nuevos caminos, de suministros de agua, del establecimiento de reglas para -- mercados locales, y de combatir males sociales como el alcoholismo.

Además del alcalde y del regidor, los Ayuntamientos se formaban por escribanos, quienes se encargaban del registro de todas las actividades de la administración municipal y debían conservar los documentos referentes a tributos, mapas de propiedades territoriales, acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles que los explotaban en exceso.¹⁵

El número de cabildos aumentó a mediados del siglo XVI, sobre todo en el valle de México, que fue una región importante en materia de asentamientos humanos y --

actividades económicas.

En los primeros años de la conquista, los cabildos de españoles gozaron de cierta independencia en relación a la metrópoli. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la corona de España y, por otro, el poder de los conquistadores como responsables directos de las expediciones en tierras novohispanas, permitieron la existencia, por un tiempo breve, de la autonomía municipal.

Dicha autonomía se expresó mediante la existencia de cabildos abiertos y juntas de procuradores, cuya realización fue un indicador de la movilización conjunta del sector español para resolver problemas comunes. En los primeros diez años de la conquista, se celebraron cabildos abiertos que consistían en la reunión de diversos vecinos y funcionarios del ayuntamiento para discutir asuntos referentes a la población indígena, a la creación de leyes y a los problemas administrativos de las localidades.

Generalmente, a los cabildos abiertos acudían vecinos previamente invitados, quienes eran personas ligadas directamente con el proceso de conquista. Así, se les pedía a encomenderos, religiosos, militares y recolectores de tributos que acudieran a las sesiones.

Sin embargo, las discusiones aquí vertidas no tenían carácter resolutivo, pues eran los cabildos cerrados los que tenían dicha facultad.

Existieron también reuniones de españoles e indígenas a través de los cabildos abiertos. No obstante, este fue un hecho sumamente eventual determinado por la urgencia del problema.

Por otra parte, las juntas de procuradores--

consistían en la reunión de representantes de ciudades y villas de la Nueva España para discutir problemas comunes.

Los temas tratados en las juntas se referían a diversas peticiones que los cabildos mandaban al rey de España, concernientes a diversas concesiones, como la perpetuidad de encomiendas.

No obstante la realización de ese tipo de reuniones, la independencia bajo la cual se movió la institución municipal de los primeros años de la conquista no pudo prolongarse durante mucho tiempo, pues los cabildos--- fueron considerados como partes constitutivas de la corona de Castilla. La intervención de la monarquía española en los asuntos novohispanos se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización.

En lo que se refiere al método de elección de los cabildos españoles, los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonobraban--- representantes de ayuntamiento.

En efecto, para su designación se organizaba la municipalidad mediante una elección popular, pero el nombramiento por el conquistador mismo era el método normal y más usual.¹⁶

Al término de su cargo (un año) los funcionarios de los cabildos nombraban a sus sucesores. Estos no podían reelegirse, hasta que no hubiese transcurrido un año después del término de su servicio.

Sin embargo, en la práctica esa disposición no se acataba, pues los miembros de las familias emparentadas se alternaban los cargos y mantenían un poder oligárquico.

Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la ejecución de la justicia, realizada por los--

16.- Op. Cit.

alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los rezidores. Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales; el cabildo fue un tribunal de apelación aún de las propias decisiones de los alcaldes. Sin embargo, la corona mandó constantemente ajueces especiales que limitaron las decisiones de dichos funcionarios municipales.

En lo que se refiere a los asuntos administrativos, el Municipio debía encargarse del adorno de la ciudad, del mejoramiento de las obras públicas, de la reglamentación de asuntos económicos, tales como la fijación de precios de productos y salarios, de la recaudación de tributos locales, de la inspección de cárceles y hospitales, de la administración de los terrenos públicos y de la visilancia de la moral pública, asimismo, el municipio era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los talleres artesanales.

Particularmente importante fue la función de los ayuntamientos en materia de distribución de la producción y de regulación de los precios, mediante dos instituciones municipales: los pósitos y las alhóndigas.

La función de los pósitos consistía en suministrar grano barato y abundante especialmente a los indios y españoles pobres, en lo que respecta a las alhóndigas, su función principal consistía en evitar el libre comercio de granos, desplazando de esta manera todo tipo de intermediarios en la comercialización de dichos productos.

Durante casi todo el período colonial, el Municipio estuvo subordinado al Estado Español.¹⁷

c) EL MUNICIPIO DURANTE LA LUCHA POR LA INDEPENDENCIA.
Durante el período independiente, la evolución de la ins-
17.- Op.Cit.

titución municipal se vió seriamente afectada, pues su desarrollo dependió del curso que iban tomando los acontecimientos políticos; más aún, ante la gravedad de los problemas políticos, financieros y económicos por los que atravesaba el país, el municipio apareció siempre en segundo plano.

Al concluir el movimiento de independencia,-- se organizó un nuevo régimen de gobierno: El Monárquico--Constitucional. De conformidad con el Plan de Iguala, firmado el 24 de Febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba; del 24 de Agosto del mismo año, el país fue gobernado por una Monarquía que tenía en su base un sistema constitucional-- se instaló el primer Congreso Constituyente el 24 de Febrero de 1822, encargado del ejercicio del Poder Legislativo.

En un ambiente de crisis económica, México iniciaba su marcha como país independiente. Así, además de los esfuerzos realizados en el campo de la economía para organizar al país, se hicieron también otros intentos en el aspecto político-administrativo que tomaron en cuenta el Municipio.¹⁸

En 1823 fue expuesto el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, que contenía ciertas normas para la organización municipal, fijaba que los ciudadanos elegirían a los miembros del ayuntamiento, siendo los oficiales el número proporcional a los habitantes de la población, desde un alcalde, dos regidores y un síndico en las de menos de 1000 almas, hasta cuatro alcaldes, 14 regidores y dos síndicos en las de más de 60 mil. Los Ayuntamientos debían proponer a los congresos provinciales para su aprobación o reforma los arbitrios necesarios para satisfacer los gastos públicos.

En lo que respecta a las cuestiones municipales, los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones -- que regían desde la época de la colonia que, por no oponerse a la nueva constitución, no fueron derogadas. Pero a pesar de este olvido de la institución municipal en la legislación, el Municipio no permanecía inactivo; así lo demuestra la redacción de algunas de las múltiples proclamas, proyectos y actas de pronunciamientos que en aquella época turbulenta iban sucediéndose con extraordinaria frecuencia, donde figuraban cabildos, alcaldes, regidores, etc.

En 1824 la ciudad de México, se convirtió en la sede oficial de los Poderes Federales. Para su régimen interior, se expedieron una serie de reglamentos sobre el manejo de sus rentas, la prestación de servicios públicos.

Cabe destacar aquí la importante labor del bando de policía expedido en 1825, el cual establecía la necesidad de proteger el libre consumo de artículos de primera necesidad y evitar el acaparamiento imponiendo sanciones a los que regatearan saliendo a los caminos para comprar carbón, granos y animales.

En la década de 1830, los federalistas fundaron el partido liberal y los centralistas el partido conservador. El proyecto liberal no se limitaba a resolver exclusivamente problemas de tipo administrativo; se hicieron serios intentos por destruir las instituciones y los privilegios de los grupos sociales más poderosos como fueron la Iglesia, el ejército, los ricos propietarios de tierras. Ocurrió también que en 1833 Santa Anna, apoyado por los federalistas, logró llegar al poder; sin embargo pronto habría de traicionarlos y de establecer una estrecha alianza con los centralistas, quienes se organizaron

para lanzar una contraofensiva.

Los federalistas abandonaron el gobierno y el Congreso fue disuelto, iniciándose entonces un nuevo período en la Historia de nuestro país que corresponde al triunfo de la corriente centralista.

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales que habrían de establecer las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista que era representante de los intereses de una minoría.

Mediante estas leyes se dividió al territorio de la República en Departamentos, los cuales fueron divididos en Distritos y éstos a la vez en Partidos.

Al mando de los Departamentos estaban los gobernadores, que eran nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo y, por tanto, estaban sujetos casi absolutamente al gobierno del centro.

No tenían facultad para crear una hacienda propia; el presupuesto de gastos ordinarios les era fijado por el Congreso General.

La Constitución Centralista fue la primera que reclamó la vida municipal: Dispuso que las autoridades del Municipio debían ser de elección popular y que los ayuntamientos tenían derecho a coleccionar e invertir sus rentas e impuestos. Sin embargo, esta libertad municipal, otorgada por la Constitución, era muy relativa pues los ayuntamientos dependían del poder político de los Prefectos y Subprefectos.¹⁹

El estricto control que ejercía el gobierno central sobre las Provincias del territorio mexicano, dió origen a un fuerte antagonismo entre los intereses locales y los intereses generales. Se hicieron oír muchas voces en el interior de la República que pedían el reestablecimiento de la autonomía municipal.^{19.- Op.Cit.}

blecimiento del sistema federal.

En el año de 1843, una Junta Nacional Legislativa nombrada por el propio Santa Anna expedía una nueva Constitución Centralista denominada Bases de Organización Política de la República Mexicana, que organizaba de modo más absoluto el poder del gobierno central y establecía-- el despotismo constitucional en beneficio del propio Santa Anna.

Esta carta se ocupó de la organización territorial, estableciendo que la República quedaría dividida en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipios. En cuanto al régimen interior de la institución municipal, éste quedó sueditado a los gobernadores y asambleas departamentales, quienes designaban a los funcionarios del Ayuntamiento, expedían sus ordenanzas, reglamentaban los servicios públicos y fijaban los arbitrios y gastos anuales.

En 1846, un movimiento popular destituye este régimen y restablece la Constitución de 1824, a la que--- más tarde se le adicionaron las Actas de Reforma.

Además de todos los problemas políticos y económicos internos que vivía el país, habrían de sumarse los ocasionados por la intervención de intereses extranjeros. México se convirtió en un centro de atención de los países imperialistas.²⁰

d) EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA REFORMA Y EL IMPERIO.

Las Leyes de Desamortización afectaron profundamente a los Municipios, obligándolos a enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al servicio público, lo cual los privó de la mayor parte de sus terrenos-- de algunos edificios y aún de la parte de los palacios mu

20.- Ibidem. n.º. 33.

nicipales o casas de cabildo que tenían arrendadas y aun-
vías públicas; las plazas, sobre todo, fueron objeto de de-
denuncias y adjudicaciones.

El Diputado José María Castillo Velasco pre-
sentó al Congreso la propuesta de llevar a nivel constitu-
cional el principio de que los Municipios se gobiernan au-
tónomamente, pero su proyecto fue rechazado y la Constitu-
ción de 1857 abandonó nuevamente la vida municipal.

En efecto, la doble circunstancia de encon-
trarse carente de recursos y de estar sujetos a las leyes
dictadas por las Legislaturas Locales, puso al Municipio-
en manos de los gobernadores.

Los jefes políticos, que eran nombrados por-
los gobernadores, ejercieron un estricto dominio sobre-
los Ayuntamientos y absorbieron sus atribuciones como or-
ganizadores de la vida vecinal.

En julio de 1859, en pleno fragor de la lucha,
el gobierno de Juárez instalado en Veracruz expidió las-
primeras Leyes de Reforma.

Su objetivo principal era privar a la Iglesia
Católica de los recursos materiales que empleaba para ati-
zar y apoyar la guerra civil. A diferencia de la Ley Ler-
do, las leyes de 1859 prevenían no la desamortización, si-
no la nacionalización sin indemnización alguna.²¹

Ante la necesidad de obtener fondos para cos-
tear el mantenimiento del ejército, el gobierno vendió-
las propiedades de la Iglesia a precios sumamente bajos-
este hecho propició que la mayoría de las propiedades del
clero fueran adquiridas por especuladores, funcionarios-
públicos y capitalistas nacionales y extranjeros.

Es decir, las Leyes de Reforma dieron lugar a
la aparición de un gran número de terratenientes nuevos.

21.- Ibidem. párr. 34.

Así, la situación militar y financiera de los conservadores se hizo cada vez más difícil y los liberales resultaron ser los vencedores de esta guerra civil. Pero la guerra dejó a la república sin dinero; no había fondos para pagar los intereses de las deudas contraídas por los gobiernos anteriores.

Por esta razón, el 17 de julio de 1861 el Congreso dispuso una moratoria de dos años en el pago de los réditos de los empréstitos extranjeros a largo plazo. Esta medida sirvió de pretexto para la intervención que llevaron a cabo en México los tres países europeos acreedores: Inglaterra, Francia y España.

Fueron varios años de lucha contra los invasores; al término del conflicto, Juárez proclamó el triunfo completo de la República.

Ante tal estado de cosas, la institución municipal mexicana quedó absorbida frente a los conflictos políticos que desembocarían más tarde en un nuevo modelo de organización del país.

Bajo el imperio de Maximiliano, continuó en vigor el régimen de Prefecturas, a las que se añadió el título de imperiales.

Por el Estatuto Provisional del Imperio, de 10 de abril de 1865, el territorio del país, por cierto no todo bajo el régimen usurpador, quedó dividido en Departamentos, cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades.

Los Departamentos eran los que quedaban bajo la administración de los Prefectos Imperiales, que se auxiliaban por un consejo de gobierno, y que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas. Dichos Prefectos debían residir en las capitales de sus Departamen-

tos.

Los Distritos eran administrados por Subprefectos, nombrados por los Prefectos como sus agentes y auxiliares, con la aprobación imperial.

En las Municipalidades, habían de funcionar-- Ayuntamientos presididos por Alcaldes y en las demarcaciones municipales, sus respectivos comisarios.

El Alcalde de la capital era nombrado y removido por el Emperador y los demás por los Prefectos Imperiales de cada Departamento.

Entre las funciones encomendadas a los Alcaldes, estaba la de presidir los Ayuntamientos; la de publicar y ejecutar las Leyes y Reglamentos; la de desempeñar sus propias atribuciones edilicias y la de representar judicial y extrajudicialmente a su municipalidad.

A excepción de los Alcaldes, los Regidores eran elegidos popularmente y se renovaban por mitad, pero las contribuciones municipales eran decretadas por el Emperador. Además, quedaban bajo el control de los Prefectos, quienes por lo dispuesto en la Ley Orgánica sobre la administración departamental gubernativa de primero de Noviembre de 1865, tenían entre otras facultades las de vigilar la marcha de los asuntos municipales en general y la de presidir sin voto las sesiones de los Ayuntamientos en sus cabeceras Departamentales.

Pero los Subprefectos invadían aún más la esfera de acción de los cuerpos edilicios. Tenían especialmente encomendadas, la supervigilancia de la administración municipal, la enseñanza primaria municipal, el servicio de policía en general y la atención de los medios de comunicación.²³

23.- Ibidem. págs. 36, 37.

En estas circunstancias, los Ayuntamientos, a pesar de ser de elección popular, sólo disfrutaban de facultades deliberantes, incluyendo la formulación de proyectos de arbitrios y ordenanzas.

Las facultades ejecutivas quedaban a cargo de los Alcaldes y Comisarios Municipales, nombrados por el gobierno. Tales funciones abarcaban los ramos de policía local, de Registro Civil, del control de pesas y medidas, de obras públicas, de atender a la instrucción primaria, el alumbrado, agua y limpieza públicos. A la vez, presidían sus respectivos Ayuntamientos.

e) EL MUNICIPIO A PARTIR DE LA REVOLUCION DE 1910.

Desde sus primeros brotes, la Revolución Mexicana apareció como una lucha campesina que protestaba contra la explotación, el hambre y la miseria de los peones que trabajaban en las grandes haciendas.

Así, uno de los objetivos centrales de ese proceso democratizador, era el de devolver la tierra a los campesinos para acabar con el cacicazgo y las relaciones de dominación prevalecientes en las zonas rurales del país.

Los caudillos revolucionarios enfocaron también sus esfuerzos a lograr la participación real de la ciudadanía en la elección de los funcionarios públicos que habrían de asumir la dirección del país.

Este proceso incluía tanto la democratización de elecciones presidenciales como de gobernadores y presidentes municipales.²⁴

El problema de la falta de autonomía municipal cobró importancia en la lucha revolucionaria. Ya en 1906, el Partido Liberal Mexicano incluyó en su programa la supresión de los jefes políticos que tan funestos habían sido para la República como útiles al sistema reinante.

te.

En el mismo sentido se manifestó Emiliano Zapata, al promulgar en 1916 la Ley General sobre Libertades Municipales, mediante 22 artículos de esa ley, se reemplazó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal, pues se consideraba como la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.

Las medidas dispuestas por el General Zapata, pretendían hacer del Municipio una entidad libre de toda tutela gubernativa en lo que se refiere al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.

Una vez consumado el triunfo de la Revolución, algunas de estas disposiciones fueron retomadas por el Congreso Constituyente al elaborar el Artículo 115 Constitucional que trata sobre la organización de los Estados y de los Municipios.²⁵

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

La extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental: la del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el Municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. En pocas palabras, la re-

25- Ibidem. n.º. 41.

volución comenzó postulando la abolición de las Jefaturas Políticas y la libertad municipal, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

La Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el Programa del Partido Liberal Mexicano y,-- renitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del Municipio, tanto en el Programa del Partido Democrático en 1909 como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Revista, en el Plan Político-social proclamado en la sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los zapatistas, en las adiciones al Plan de Guadalupe y en forma indirecta en otros importantes documentos políticos de la época.²⁶

26.- "Ley General sobre Libertades Municipales" en Emilio no Zacata, Derechos y Obligaciones de los Pueblos,-- Comisión Nacional Editorial del PRI, Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia.

CAPITULO II

GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

- 1.- Venustiano Carranza y la Autonomía Municipal.
- 2.- El Artículo 115 en el Constituyente de Querétaro.
- 3.- La Autonomía Municipal en el Constituyente.
- 4.- Las Relaciones entre el Municipio y el Estado.

C A P I T U L O I I
 GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

I.- VENUSTIANO CARRANZA Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

Don Venustiano Carranza, fue un partidario de la libertad del Municipio, su clara visión política le llevó, en el Plan de Guadalupe de 26 de Marzo de 1913, a circunscribir por entonces la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta:

El tres de octubre de 1914, fue cuando el señor Carranza abordó resueltamente el problema municipal, y agregó en su mensaje: "Igualmente, todos los jefes del ejército convinieron conmigo en que el gobierno provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideraran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, las que en seguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas"

Nadie debe de ignorar la significación que tiene el que considerase en primer término esta medida, mencionada antes que el mismo problema agrario, al que dedico el segundo párrafo, añadiendo en el tercero: "Que los Municipios, por causa de utilidad pública, expromien, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia.²⁷."

27.-Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Porrúa, 1986.

Carranza demostraba una especial preocupación por el problema municipal. Siempre insistió en él y por ello legítimamente se le puede dar el título de Apóstol del Municipio Libre.

El 12 de diciembre de 1914, Carranza instaló el gobierno con todo su gabinete en Veracruz y en este lugar expide un decreto con "adiciones al Plan de Guadalupe"

Dicho decreto de adiciones, en el artículo se le da el nombre de "El primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país; entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional."²⁸

La sección de Legislación Social preparó los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe.

Estos fueron en número de 19, entre ellos 5-- sobre asuntos municipales:

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

28.- Ibidem. págs. 318.

mercados, etc.

Este decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los Municipios, la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los Prefectos y jefes políticos.

El decreto expedido en Veracruz dice textualmente:

Artículo Unico. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de cinco de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno de Estado"

"El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente"

Florencio Barrera Fuentes, comenta que el mencionado decreto expedido por Carranza, satisfacía las necesidades del momento y substituía transitoriamente la falta de una legislación municipal, pero que, había enunciado por primera vez un principio revolucionario, el Municipio Libre, que se debate todavía en esta época.²⁹

El decreto número ocho expedido en Veracruz por Venustiano Carranza en 26 de diciembre de 1914, inició la reforma municipal de la revolución.

29.- Barrera Fuentes, Florencio. Historia y Destino del Municipio en México, México. 1950.

Las adiciones al Plan de Guadalupe fueron un programa concreto de revolución social.

Carranza había avizorado el camino: convocar en su oportunidad a un nuevo Congreso Constituyente y mientras tanto, anuntar mediante decretos las reformas más urgentes.

Lo significativo es que, para Carranza, la medida de mayor urgencia haya sido la relativa al régimen municipal, al que consagró su primer decreto reformista.

2.- EL ARTICULO 115 EN EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO.

El 24 de enero de 1917, fue decisivo para los destinos del Municipio Mexicano. Al discutirse la fracción II del artículo 115, el Constituyente puso la piedra angular de la Autonomía Municipal.

El Diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión, aclaró el sentido municipalista que inspiró la redacción de la discutida fracción II, expresando:

"Los Municipios, las Autoridades Municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que pagan los hijos del propio Municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del Municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel Municipio."³⁰

30.- F. Palavicini, Félix. Historia de la Constitución de 1917, Tomo II. México, 1938.

Creo que los habitantes de un Municipio son los más interesados en el desarrollo de éste; en el caso de un comerciante, creo que es el mayormente interesado en que haya, por ejemplo, magníficas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio, desearían que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con servicio de atarjeas, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, por que nadie deseará quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando se entere un Municipio circunvecino de otro en el cual se esté desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de estímulo, de estímulo para que el otro Municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz.

El Diputado Rafael Martínez habló de la siguiente forma:

"Quiero la libertad del Municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento.³¹

El hecho de recaudar los impuestos no sólo municipales, sino del Estado, faculta a éste para nombrar--

31.- Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo II. México, 1917.

inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del Municipio y eso no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio,-- la base de la libertad económica y la libertad política-- está, en los términos del dictamen, subordinada a la acción de los Estados y por eso me opongo a la fracción II, del artículo 115'

A su vez el Diputado Jose Alvarez, pidió se a probase la fracción II, y para ello argumentó que, "Los-- Municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dictan las legislaturas de los Estados, porque los Municipios no son República: Los Municipios están organizados por la Ley Fundamental Municipal de cada Estado."

También el Diputado Cayetano Andrade, expresó que: "Los Municipios no son entidades esencialmente independientes y autónomas que no tengan que ver nada con el Estado y, por lo mismo, deben estar sujetas a él"

Así, después de varias sesiones se acordó que la fracción II, quedara en los siguientes términos: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.

Y si bien se realizaron modificaciones y adiciones a dicho artículo en los años de 1928, 1933, 1943,-- 1947, 1953, 1976 y 1977, tendientes a ampliar las facultades de los Ayuntamientos en materia política, el fenómeno de centralización de la economía mexicana se recrudeció progresivamente, lo cual obstaculizó la cabal aplicación de tales disposiciones constitucionales.³²

3.- LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL CONSTITUYENTE.

Básicamente el debate en la Asamblea Constituyente se concretó a la fracción II, del artículo 115, en lo relativo a la libertad económica del Municipio. Luego de que hicieron uso de la palabra los Diputados Rodríguez González, Heriberto Jara y Martínez de Escobar, ocupó la tribuna del Teatro de la República el Constituyente José Alvarez, representante del II Distrito de Michoacán, con cabecera en Uruapan.

En esos momentos, la Asamblea se encontraba en el eje de los más graves problemas locales y cualquier resolución que se adoptase había de ser decisiva no sólo para los destinos del Municipio Mexicano, sino también para las atribuciones de los gobiernos estatales y, por lo tanto, para la liquidación del caciquismo en la provincia.

Luego de las brillantes palabras de Martínez de Escobar, no quedaba más remedio que entrar al fondo del problema. La actitud de este Constituyente tuvo la virtud de encauzar el debate en torno a la realidad cruda y apremiante. Quienes le seguirían en el uso de la palabra, no podrían ya eludir el meollo de la cuestión.³³

En tal estado de las cosas habló el Michoacano José Alvarez, que aludiendo a su propia experiencia en materia de administración municipal, expresó que si a Martínez Escobar le había dado por el lado de la agresión,-- a él le daba por razonar.

Y comenzó diciendo que: Los Municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las Legislaturas de los Estados, porque los Municipios no son República, los Municipios están organizados por la Ley Fundamental Municipal de cada Estado que dicten las Legislaturas, y allí dice precisamente cuál debe ser la--

Hacienda Municipal, señores Diputados, la fracción II, que apoyo, expresa: Las Legislaturas de los Estados no podrán contravenir en nada la Constitución General de la República. "En efecto, las Legislaturas de los Estados no podrán contravenir a las Leyes Fundamentales de nuestra Constitución, en ninguna forma contravendrán estas leyes, puesto que la fracción II dice: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, quiere decir la hacienda municipal, no todos los fondos del Estado, y al decir esta hacienda municipal, no quiere decir que haya otros fondos que son del Estado y que los puede destinar al fomento de la instrucción.

El Diputado José Alvarez se pronunciaba, concretamente, en contra de la sugestión de crear dos oficinas recaudadoras, una del Estado y otra del Municipio. Con ello se haría, según dijo, un "embrollo imposible" ya que los causantes no sabrían a quienes les deben pagar, si a la administración del Estado o a la administración de rentas municipales, y esto sin motivo, sin resultado práctico absolutamente ninguno.³⁴

El Diputado Alvarez pidió se aprobase la fracción II tal como se encontraba redactada por la comisión.

Para apoyar su punto de vista, añadió: El sistema anterior de recaudación municipal sólo era una farsa de institución económica municipal; los Municipios formaban sus presupuestos y los enviaban al gobierno, y allí se veía si se aprobaban o no. Ha sido el peor de los fracasos; yo he podido ver, expresaba; de que manera en los gobiernos de los Estados se recibían de ochenta a cien expedientes de presupuestos municipales en que únicamente se veía el total; no se revisaban para nada; decían: ¿Cuanto pide el Municipio de Zamora? trece mil pesos; no, es-

mucho, pongámosle la mitad, seis mil pesos; cantidad que no alcanzaba para pagar policía, alumbrado, para pagar a los maestros de escuela que, como bien se ha dicho, han sido siempre unos parias. No le hace, allá que se avengan.

Esto, señores, es altamente incómodo; por eso ahora, dándoles hacienda a los Municipios y libertad para formar su presupuesto de Egresos e Ingresos, para que digan cuanto necesitan y con cuánto puedan contribuir para el Estado, podemos formar el verdadero Municipio Libre; de otra manera, seguramente, el mismo Estado sufriría graves perjuicios.

En concreto, el Diputado José Alvarez, apoyó los siguientes puntos:

- 1.- Los Municipios no deben recaudar únicamente los impuestos municipales, sino además, los del Estado.

La independencia municipal no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponde, sino en que tenga todo lo suficiente para sus gastos.

- 2.- No lesiona la Autonomía Municipal el nombramiento de inspectores por parte del Estado, que vigilan lo que le corresponde de las rentas. Su utilidad consiste en que vigilan la contabilidad municipal sin autoridad para intervenir en ella.

- 3.- En los casos de conflictos hacendarios la intervención de la Suprema Corte no lesiona la soberanía del Estado y es saludable porque queda fuera de la órbita local.³⁵

Y según expresó el Diputado Alvarez, "con estas medidas habremos llevado a la práctica uno de los más grandes ideales de la Revolución.

El Diputado Cayetano Andrade, dijo: "Todos nuestros esfuerzos en pro de la libertad, que todas nuestras aspiraciones y todos nuestros sacrificios para constituir la autonomía del pueblo serían sueños vanos, fracasarían de una manera completa sino tuvieran la base esencial de todas las libertades, que es la base económica, es infructuoso que soñemos en la soberanía de la República, de los Estados y del Municipio, si no concedemos, a los Municipios, la base fundamental del régimen republicano, que es la libertad económica del Municipio.

El Diputado Medina, declaraba lo siguiente: "Los Municipios, al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que probablemente, acaso lleguen a deslizarse en los puestos públicos; de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia, y de esa manera y queriendo respetar--- hasta donde sea posible la soberanía local, se creyó conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia"

La discusión había girado en torno a detalles, pero todos los oradores habían estado de acuerdo en el principio de autonomía económica para el Municipio. Sin embargo, en cuanto a detalles, no se llegaba a unificar-- el criterio y la presidencia levantó la sesión para continuarla ese mismo día en la noche.^{36"}

Tomó la palabra el Diputado Guanajuatense Fernando Lizardi, quien dijo: "Todos hemos venido luchando-- por la libertad municipal, toda vez que el Municipio es--

la extensión política de la libertad individual, y que la libertad municipal es la base de nuestras instituciones--sociales.

Tratando de demostrar que en la fracción II,-- si acaso se vea es por buena intención, con el buen deseo de hacer a los Municipios absolutamente libres, de fundar entre ellos la soberanía municipal y hacer del Municipio, que es la primera representación del individuo en sociedad políticamente, la base y objeto de nuestras instituciones sociales y de nuestra nacionalidad! Y a la vez-- expresó esta frase histórica: "EL MUNICIPIO LIBRE COMO PA SE DEL PUEBLO LIBRE!"

4.- LAS RELACIONES ENTRE EL MUNICIPIO Y EL ESTADO.

El Diputado Constituyente Hilario Medina, que en el debate sobre la fracción II del Artículo 115, expresó lo siguiente: ¿De qué manera se podrían establecer las relaciones-- que hay entre el Municipio y el Estado?.

"Esto consiste, siguió agregando; en que las-- Legislaturas Locales están formadas de los representantes del Municipio y en que ellas discuten cuáles son los derechos y atribuciones de las autoridades municipales, y en este concepto la libertad municipal está perfectamente garantizada, tanto en los atentados que puede hacer el gobierno, como en la invasión que pueda hacer cualquiera de-- las otras autoridades, y siguió su alocución, diciendo;-- he puesto como ejemplo el caso del Congreso Constituyente donde se ha visto el celo con que todos hemos defendido-- los intereses de cada uno de nuestros Estados, sin que-- por eso se nos pueda tachar de localistas.³⁷

Ese mismo fenómeno se repite en las Legislaturas Locales, y entonces tengo el derecho de afirmar que van a estar--- perfectamente seguros los derechos municipales y que los poderes legislativos van a ser de hoy en adelante la representación genuina de los Municipios, no van a ser el instrumento de unos cuantos poderes. Yo defiendiendo con todas las fuerzas de que soy capaz, la idea fundamental de que el Municipio sea libre; libre por medio de su hacienda,-- porque es preciso convercerse de que, mientras esto no sea desde ese momento no hay Municipio.

Después de la intervención del Diputado Hilario Medina, hizo uso de la palabra el Diputado Esteban Baca Calderón, este intentó hacer algunas rectificaciones a lo expresado por el Diputado Medina, aduciendo que su actitud era la de "impedir que sea decapitada la libertad municipal." Sostuvo que debía evitarse la intromisión del Estado en el Municipio, y para este fin, era necesario establecer una oficina recaudadora del propio Estado y otra particular del Ayuntamiento.³⁸

A lo anterior se opuso el Diputado Heriberto Jara, formulando dos preguntas:

¿Los cabildos municipales, que son una legislatura en pequeño, no tienen facultades en lo absoluto para disponer de las rentas del Municipio en que están funcionando esas legislaturas?.

¿Y no es acaso una intromisión más directa y quizá más repulsiva la que ejerce el Estado por medio de sus empleados en los distintos Municipios, cobrando las contribuciones que a su juicio deban cobrarse y dejando al Municipio lo que le parece?.

De esta forma se debatía el destino de nuestras municipalidades, en aquella histórica sesión del Congreso de Querétaro.

En la sesión nocturna del día 30 de enero, se puso a debate el voto particular sobre la fracción II del Artículo 115, formulando por los Diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, que dice así:

"La segunda comisión de Constitución ha estimado conveniente presentar a vuestra consideración las dos soluciones que ha tenido en su seno la cuestión municipal, para que se resuelva en definitiva, por esta honorable asamblea la más aceptable al interés público.

La libertad municipal, fundada en la libre disposición de la hacienda del Municipio, es seguramente el único principio para dar vida a las nuevas instituciones y las diferencias suscitadas cuando la discusión del primer dictamen acreditan que tal libertad es deseada por todos los representantes y que solamente variaba el concepto en la manera de hacer efectiva dicha libertad.³⁹

Habiendo sido rechazado el primer dictamen de la comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaria del Municipio, quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales, y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, es de aprobarse por esta Honorable Asamblea el precepto relativo, en los siguientes términos:

"II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada--

39.- Ibidem.

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.

El 31 de enero de 1917, el Diputado Heriberto Jara, en continuación al debate, intervino aclarando: "Nosotros no hemos pretendido hacer triunfar a fuerzas nuestro voto popular, y creo que la comisión tampoco tiene empeño en sacar adelante su dictamen; únicamente, consecuentes con las ideas expuestas aquí sobre el particular, creemos que la libertad municipal no la pueden tener en realidad los Ayuntamientos, que no podrán gozar de su libertad si no es a base de una libertad económica efectiva.

Si van a estar los Municipios sujetos a lo que imponga el Estado; si al decir: El Municipio puede gozar de libertad, no se le dice también que puede gozar de su libertad hacendaria, sin que de alguna manera se deja al Estado que disponga de las rentas del Municipio, dándoles lo que quiera, los Municipios quedarán en las mismas condiciones en que han estado hasta el momento.

En ese entonces el Diputado Hilario Medina y el General Heriberto Jara, libraron en aquella histórica sesión la batalla decisiva por la completa autonomía municipal.

En resumen el nuevo artículo en debate quedaría de la siguiente manera:

"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 los suficientes para atender a sus necesidades"

En consecuencia, el artículo presentado por la comisión tuvo ochenta y ocho votos afirmativos y sesenta y dos negativos, de esta manera el Constituyente de Querétaro daba por culminada una labor que consagraba a medias la autonomía del Municipio.⁴⁰

40.- Diario de los Debates, Op. Cit.

CAPITULO III

FUNCIONES LEGISLATIVAS DEL AYUNTAMIENTO

- 1.- Funciones y Atribuciones del Ayuntamiento en Pleno.
 - a) En Materia de Servicios Públicos.
 - b) En Materia de Gobernación.
 - c) En Materia Hacendaria.
 - d) En Materia de Trabajo.
 - e) En Materia de Economía.
 - f) En Materia de Agricultura.
 - g) En Materia de Educación.
- 2.- Atribuciones del Presidente Municipal.
- 3.- Atribuciones de los Síndicos.
- 4.- Atribuciones de los Regidores.

C A P I T U L O III.

FUNCIONES LEGISLATIVAS DEL AYUNTAMIENTO.

1.- Funciones y Atribuciones del Ayuntamiento en Pleno.

Debido a que es parte integrante del Estado Mexicano y por ser la institución pública más importante del Municipio, es el principal responsable de planear, conducir, coordinar y orientar sus acciones e inversiones y de regular y fomentar las actividades que demande el interés público, con el fin de obtener una mejoría permanente en la calidad de vida de la población que gobierna y un desarrollo integral y equilibrado que se traduzca en bienestar, convivencia y armonía de los habitantes del Municipio.

Por disposición constitucional, el ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra el Municipio, es designado por voto popular directo de la población y entre él y el gobierno del Estado no debe haber ninguna autoridad intermedia; esto último debe interpretarse en el sentido de que, entre los miembros que integran los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y el Ayuntamiento no debe haber ninguna autoridad.

Cuando los miembros del Ayuntamiento se reúnen en sesión de trabajo, se constituyen en el Cabildo, que es el cuerpo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal.

A través del Cabildo se aprueban los planes, los programas, los proyectos y el presupuesto de egresos del Municipio, que deberá ejecutar el presidente municipal.⁴¹

En estas sesiones de cabildo, también el Ayuntamiento, de acuerdo a las leyes estatales, tiene facultades para aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno.

41.- Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, 1985.

bierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del Municipio.

Son atribuciones, las facultades y obligaciones que derivan de la legislación federal y estatal vigente así como las que deriven del bando de policía y buen gobierno y la reglamentación municipal. En todo caso las atribuciones son definidas a cada Municipio por las Legislaturas de los Estados de acuerdo a sus características-- sociales, económicas, políticas y geográficas y considerando su capacidad económica, humana y material.⁴⁴

a) EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS.

- Formular, aprobar, difundir y vigilar la observancia del bando de policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas y reglamentos para la realización de acciones y obras, la prestación de los servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes.
- Estimular la participación social de la población en los procesos de integración y operación de los programas y planes de desarrollo, así como en las acciones municipales para la realización de acciones y obras y la prestación de los servicios públicos.
- Crear los órganos administrativos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de los servicios públicos, tales como:
 - Servicios públicos básicos: agua potable, drenaje y alcantarillado, calles y banquetas, alumbrado público y caminos.

44.- Ibidem.

- Servicios públicos básicos complementarios: limpia, mercados, centrales de abasto, educación, panteones, rastros y edificios para la gestión municipal.
- Servicios públicos de seguridad: seguridad pública, tránsito, bomberos y atención médica de urgencia.-
- Servicios públicos de protección a la comunidad:-- salud, prevención de desastres, protección contra la contaminación y comunicación social.
- Servicios públicos de bienestar social: animación municipal, parques y jardines y patrimonio histórico, artístico y cultural.⁴⁵

b) EN MATERIA DE GOBERNACION.

- Aprobar los nombramientos de los servidores públicos superiores del Ayuntamiento a propuesta del-- presidente municipal.
- Aprobar, conforme a las leyes del Estado, la orga-- nización y vigilar la función del registro civil-- en el Municipio.
- Aprobar, conforme a las leyes del servicio mili-- tar nacional, la organización y apoyar la función de reclutamiento para el servicio militar de la-- población del municipio.
- Aprobar de acuerdo con las leyes federales y esta-- tales la organización y vigilar la integración,-- conservación y operación del archivo histórico y-- documental del Municipio.

45.- Ibidem.

- Celebrar convenios con el gobierno estatal y federal para la ejecución y operación de las obras y la prestación de los servicios públicos, cuando sea necesario, de acuerdo a las condiciones y características del Municipio y las leyes del Estado.
- Impartir justicia a través del juez menor municipal, en casos de faltas a la reglamentación del Municipio, de acuerdo con las facultades que le delegue la ley y el poder judicial del Estado.
- Promover la participación de la población en los procesos electorales dentro del Municipio.⁴⁶

c) EN MATERIA HACENDARIA.

- Formular las iniciativas de ley de ingresos del Ayuntamiento, remitiéndolas posteriormente a la Legislatura del Estado para su aprobación.
- Formular y aprobar el presupuesto anual de egresos con base en la ley de ingresos que apruebe la Legislatura local y los ingresos disponibles.
- Administrar la hacienda pública municipal y llevar los registros necesarios para enviar la cuenta pública anualmente a la Legislatura del Estado para su aprobación.⁴⁷

d) EN MATERIA DE TRABAJO.

- Crear y suprimir empleos municipales según lo requiera el servicio y lo contemple el presupuesto de egresos respectivos.
- Elaborar, aprobar y difundir los programas de de-

46.- Ibidem.

47.- Ibidem.

desarrollo urbano del Municipio.

- Controlar y administrar el uso del suelo urbano, con base en las modalidades y limitaciones que establezcan los programas de desarrollo urbano del Municipio y otorgar licencias y permisos de construcción.⁴⁸

e) EN MATERIA DE ECONOMIA.

- Realizar y promover por sí y conjuntamente con los sectores público, privado y social, acciones, inversiones y obras, para impulsar la generación de empleos, la distribución equitativa de la riqueza, fortalecer la planta productiva y asegurar el consumo básico de la población por medio de la reorientación del gasto público municipal.
- Enviar a la Legislatura Estatal, por conducto del gobernador, los proyectos para la aprobación y contratación de empréstitos, cuando el tiempo para su recuperación exceda el período de gestión del Ayuntamiento y cuando se afecten bienes patrimoniales del propio Municipio.
- Fomentar el crecimiento económico y el empleo y la realización de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, según lo establecido por los artículos tercero y 25 de nuestra Carta Magna.⁴⁹

48.- Ibidem.

49.- Ibidem.

f) EN MATERIA DE AGRICULTURA.

- Fomentar entre los habitantes de la comunidad que siembras o cultivos pueden ser los adecuados para sus tierras, ya sean tanto de temporada como de riego.
- Difundir programas para el mejoramiento y calidad de las siembras o cultivos, para que redunde en un mayor beneficio y provecho en favor de los campesinos que viven dentro de tal jurisdicción del territorio del Municipio.
- Dar la canalización o información debida a los campesinos para que éstos por medio de las autoridades municipales correspondientes puedan obtener créditos agrícolas de las instituciones del gobierno federal o estatal, para un mejor desarrollo de los cultivos agrícolas, para el combate de todo tipo de plagas y que esto redunde a la vez en un mayor beneficio para los campesinos y así se ponga en alto el nombre del Municipio por la calidad de sus cultivos.
- Crear con apoyo del gobierno del Estado y del Municipio mismo, canales de irrigación para la siembra de cultivos que no sean de temporada.

g) EN MATERIA DE EDUCACION.

Establece el artículo tercero constitucional, que la educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia internacional en la inde

pendencia y en la justicia.

A la vez, el artículo 73, fracción XXV; establece que el Congreso de la Unión, tiene facultades para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y por ende en todos y cada uno de los Municipios.

El Municipio, tiene como uno de sus fines la realización y promoción de acciones e inversiones tendientes a mejorar de manera continua y permanente, la educación y la cultura de la población del Municipio, procurando erradicar el analfabetismo, asimismo, para mejorar su desarrollo en materia de salud, recreación y deporte.

Promover y a la vez fomentar la educación de la población del Municipio, conforme al Sistema Nacional de Educación y al proceso federal y estatal de desconcentración educativa.⁵⁰

2.- ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

El presidente municipal es un funcionario público, electo por votación popular directa, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del H. Ayuntamiento y tiene su representación legal y administrativa.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala; en su artículo 33, establece como atribuciones del Presidente Municipal, las siguientes:

I.- La de convocar al Ayuntamiento a sesiones ordi-

50.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 1991.

narias y extraordinarias, presidir estas sesiones y la di
rección de los debates en estas sesiones.

- II.- La publicación de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones de interés general.
- III.- Ejecución de toda clase de acuerdos del Ayuntamiento.
- IV.- Vigilancia de la recaudación de la hacienda municipal, cuidando de que su aplicación se realice con toda probidad y honradez, estricto y total apego al presupuesto de egresos.
- V.- Autorizar cualesquiera orden u órdenes de pago que le presente el tesorero municipal, siempre y cuando se ajusten al presupuesto de egresos--respectivo.
- VI.- Nomenclamiento y remoción, de conformidad con la ley respectiva, al personal administrativo del Ayuntamiento.
- VII.- Coordinar a los Consejos de colaboración municipal y a las comisiones municipales.
- VIII.- Nombrar y remover con la ratificación del Ayuntamiento, al secretario, al tesorero y al comandante de policía municipales.
- IX.- La dirección y funcionamiento de los servicios públicos municipales.
- X.- Aplicar las disposiciones de los bandos, reglamentos y circulares municipales.
- XI.- Autorizar los libros para la administración municipal, firmando y sellando, para tal efecto, la primera y última hoja de los mismos.
- XII.- Vigilar y supervisar el buen funcionamiento de

las dependencias municipales.

XIII.- Vigilar los centros de población del Municipio en compañía de los funcionarios y comisiones municipales pertinentes, con objeto de conocer sus problemas y proveer las medidas para solucionarlos.

XIV.- Expedir de acuerdo a las disposiciones aplicables, licencias para el funcionamiento del comercio, espectáculos y actividades recreativas.

XV.- Sancionar las infracciones que se cometan de acuerdo con las leyes y reglamentos municipales.

XVI.- Ejercer la vigilancia y control sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos al respecto.

XVII.- Disponer de la fuerza pública para asegurar el respeto a las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública, excepto en los casos en que el mando de la fuerza pública deban ejercerlo el Presidente de la República o el Gobernador del Estado.

XVIII.- Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios en los términos de esta ley.

XIX.- Prestar a las autoridades el auxilio que soliciten para la ejecución de sus mandatos.

XX.- Rendir el tercer sábado del mes de diciembre-- de cada año en sesión solemne de cabildo, un-- informe sobre la administración municipal, un-- representante del Ayuntamiento contestará el-- informe en términos generales.

XI.- Las demás que le otorguen las leyes.⁵¹

3.- ATRIBUCIONES DE LOS SINDICOS.

El Síndico Municipal; es la autoridad del Municipio electa por votación popular y a su cargo se encuentra la función de cuidar los intereses municipales. Además, tiene la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos--- del Municipio y de controlar los asuntos de la hacienda-- pública municipal. El síndico forma parte de la comisión-- encargada de la tesorería municipal y debe participar en la formulación del presupuesto de egresos municipales.

El artículo 34 de la Ley Orgánica Municipal-- del Estado de Tlaxcala, dispone como atribuciones de los-- síndicos las siguientes:

- I.- Participar con voz y voto en las sesiones de ca-- bildo.
- II.- Realizar la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- III.- Representar al Ayuntamiento en los litigios-- en que éste forme parte.
- IV.- Vigilar la correcta aplicación del presupuesto de egresos municipales.
- V.- Vigilar que se envíen cada mes, las cuentas pú-- blicas para su revisión a la contraloría mayor-- del ingreso y gasto públicos del Congreso del-- Estado.

51.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala. Tlax-- cala, 1989.

- VI.- Autorizar con su firma los cortes de caja del tesorero municipal.
- VII.- Presidir la comisión de hacienda y participar en la de protección y control patrimonial.
- VIII.- Proteger el patrimonio, proponiendo medidas reglamentarias, sistemas administrativos, vigilando la adquisición, conservación y control de los bienes municipales.
- IX.- Denunciar ante las autoridades competentes las faltas administrativas y delitos que cometan los servidores públicos municipales en el ejercicio de sus cargos.
- X.- Las demás que las leyes le otorguen.⁵²

4.- ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES.

El Regidor Municipal, al igual que el Presidente Municipal y el Síndico, son electos por votación popular directa.

En cada Municipio existe un número de regidores de acuerdo a lo que determine la Ley Orgánica Municipal del Estado.

En cualquier Municipio, el regidor desempeña funciones de suma importancia, ya que tiene a su cargo una o varias comisiones que tienen como propósito el bienestar de la población.

El artículo 36 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, establece entre las atribuciones más importantes de los regidores, las que a continuación se enumeran:

- I.- Participar en las reuniones del Ayuntamiento con voz y voto.

52.- Ibidem.

- II.- Proponer al Ayuntamiento medidas para el mejoramiento de los servidores públicos municipales.
- III.- Vigilar y controlar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, debiendo informar a éste de sus gestiones.
- IV.- Desempeñar las comisiones que el Ayuntamiento les encargue e informarle a éste de sus resultados.
- V.- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales en el orden de preferencia determinado por esta ley.
- VI.- Concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos oficiales.⁵³

CAPITULO IV

EL MUNICIPIO ACTUAL Y EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

- 1.- Reforma Constitucional en Materia Política.
 - a) De la Estructura Política de los Ayuntamientos.
 - b) Bases Genéricas para su funcionamiento.
 - c) De la Suspensión, Declaración de Desanación de Poderes Municipales.
- 2.- Reforma Constitucional en Materia Jurídica.
 - a) Personalidad Jurídica y Regulación de su Patrimonio.
 - b) De los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones-- Administrativas.
- 3.- Reforma Constitucional en Materia de Servicios Públicos Municipales.
- 4.- Reforma Constitucional en Materia Económica.

C A P I T U L O IV.

EL MUNICIPIO ACTUAL Y EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, establece que el Municipio actual es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la federación.

Así como también, dispone 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, apreciándose de esto que el Municipio debe ser autónomo.⁵⁴

1.- Reforma Constitucional en Materia Política.

a) De la Estructura Política de los Ayuntamientos.

El artículo 115 de nuestra Carta Magna, apoya y robustece la estructura política de los Ayuntamientos, así como a la vez consigna las bases generales para su funcionamiento.

El Municipio goza de poder público, ya que si es base de la organización política del Estado, está reconocido como un poder, que, como es cierto, todo poder se encuentra sujeto a ciertas normas, pero que a la vez tiene, por lo menos en lo fundamental para su existencia facultades y determinaciones propias.⁵⁵

54.- Acosta Romero, Miguel. Azuela Gutiérrez, Mariano. La Reforma Municipal en la Constitución. Ed. Porrúa. México, 1986.

55.- Centro Nacional de Estudios Municipales. La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115. Ed. Textos Municipales. México, 1985.

El mencionado artículo 115, en su fracción I, establece--
 que: "CADA MUNICIPIO SERA ADMINISTRADO POR UN AYUNTAMIEN
 TO DE ELECCION POPULAR DIRECTA Y QUE NO HABRA NING
 UNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE ESTE Y EL GOBIERNO
 DEL ESTADO"

Desprendiéndose del análisis del mencionado--
 párrafo, dos principios; el primer principio establece;--
 que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento--
 de elección popular directa. Esto nos indica claramente,--
 que no existe mejor medio para identificar al funcionario
 municipal con su comunidad, que el hacerlo surgir y depend
 er de ella. De esto se concluye de que se debe identific
 ar en una sola unidad al funcionario con las necesidades
 del medio humano y del grupo comunitario.

El segundo principio, establece; que no habrá
 ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del
 Estado, en este principio se vé claramente la garantía de
 libertad e independencia de las autoridades locales en la
 gestión de los negocios públicos, evitando toda intromis
 ión en la política interna de los Municipios por parte--
 de los Estados; cuya intromisión, una larga experiencia--
 lo ha demostrado, se tiende a evitar la creación de pre--
 fecturas, de funesta memoria a través de nuestra Historia,
 sobre todo en la época porfiriana, en que estas instituc
 iones se utilizaron con fines de control político, y a--
 quedado demostrado que es pernicioso y perjudicial; asegur
 ara la acción de la población sobre las autoridades municip
 ales, ya que surgen de ella y deben ser ante ella las---
 responsables de toda mala gestión.⁵⁶

56.- Centro Nacional de Estudios Municipales. La Nueva Est
 ructura Constitucional del Artículo 115. Op. Cit.

Estos principios determinan la idea de autonomía municipal, y a la vez se complementan para la formación de un principio de gobierno propio.

b) BASES GENERICAS PARA SU FUNCIONAMIENTO.

El artículo 115 Constitucional, fracción I, en su párrafo segundo, establece las bases genéricas para el funcionamiento de los Ayuntamientos, y ordena lo siguiente:

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

Este párrafo no aparecía en el texto original del artículo 115 de nuestra Constitución promulgada en 1917, ya que el partido nacional revolucionario presentó el 16 de noviembre de 1932, una iniciativa de modificación a este artículo, en esta se proponía la adición del párrafo segundo a la fracción I del artículo mencionado. Finalmente esta reforma fue aprobada por unanimidad, y se publicó en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933.⁵⁷

Este texto nos estableció el principio de la no reelección para los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos. Así como también ordena la renovación periódica de las autoridades municipales mencionadas anteriormente, esto con el objeto de lograr el libre juego democrático en estos cargos públicos en los Ayuntamientos de cada uno de los Municipios que conforman la Federación.

c) DE LA SUSPENSION, DECLARACION DE DESAPARICION DE PODERES MUNICIPALES.

En lo referente a la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, así como también de la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros; el párrafo tercero de la fracción I del Artículo 115 Constitucional establece que:

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

El presente párrafo es consecuencia de una adición enviada por el Ejecutivo Federal, en la persona del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha tres de febrero de 1983, de la cual es el presente trabajo de investigación.⁵⁸

Esta adición apoya y robustece la estructura política de los Ayuntamientos y consagra un principio sobre seguridad jurídica para garantizar en forma efectiva la autonomía política de los Municipios, así como también se fortalece nuestro sistema federal, y se reconoce el derecho de defensa de los Ayuntamientos en su conjunto, así como de cada uno de sus miembros, cuando las Legislaturas de los Estados suspendan y declaren que han desaparecido los Ayuntamientos, o suspendan o revoquen el mandato a algunos de los miembros de éstos, siempre y cuando medien causas graves que se contemplen en las Constituciones Locales.

Es necesario hacer mención que la garantía de audiencia para los Ayuntamientos fue una disposición que existía en varias Constituciones Locales; pero que fue necesario incorporarla, ya que en otros ordenamientos semejantes hacía falta ésta, y esto trajo como consecuencia que gobernadores y legisladores locales, destituían sin mayor obstáculo a los miembros de los Ayuntamientos, sin que éstos tuvieran la mínima oportunidad de rendir alguna prueba o alegato ante el órgano legislativo local respectivo.⁵⁹

Sin duda la adición de este párrafo constituye un avance de seguridad jurídica indudable, pero es cierto que la democracia municipal reclamará en lo subsecuente la intervención más amplia de la ciudadanía en las decisiones vitales para los Ayuntamientos, esto significa que, la participación de los vecinos directamente afectados o la obligación para el órgano legislativo local de realizar una encuesta entre ellos para que se conozca la opinión general del Municipio, esto traería como consecu-

59.- Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales, Ed.UNAM. México, 1978.

encia una mayor madurez cívica y un fortalecimiento de la democracia dentro del Municipio.

2.- REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA JURIDICA.

a) Personalidad Jurídica y Regulación de su Patrimonio.

Nuestro Artículo 115 Constitucional, en su fracción II,--ratifica plenamente la personalidad jurídica de los municipios; así como también lo complementa con la facultad--de manejar su patrimonio, reafirmando su facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno y otros ordenamientos de carácter municipal. La fracción II del artículo en comento nos expresa lo siguiente: "Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley."

En lo referente a este párrafo se nota un ligero cambio de verbo ya que anteriormente se establecía--el serán y ahora en la reforma actual aparece un estarán, lo más probable es que esto tenga que ver con las doctrinas legal y jusnaturalista sobre el Municipio, en la actualidad se adopta la doctrina jusnaturalista, ya que se concibe al Municipio como "Una sociedad natural domiciliada," que viene desde la propia organización local indígena.⁶⁰

Si se establece que los Municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley, obviamente se entiende--que es la ley que expida la Legislatura Local, con la facultad de manejar libremente su patrimonio, con esto se--está evitando interpretaciones incorrectas que se han dado en nuestra realidad institucional, inclusive en el or-

60.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa.-- México, 1990.

den judicial, en donde se había puesto en tela de juicio, al no estar consignada en el texto constitucional, la capacidad jurídica del Municipio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.

Considero que esta fracción es una de las más importantes contenidas en el Artículo 115 Constitucional, ya que un Municipio sin estas características no sería un Municipio cabalmente.

- b) De los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas.

El párrafo segundo de la fracción II del Artículo 115 Constitucional, establece la facultad de las condiciones municipales para poder expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados. Es de advertir, que si bien es cierto que la emisión de una circular no puede sujetarse a normas estrictas emitidas por su Congreso, este párrafo contempla una obligación para las Legislaturas Locales, de permitir a los Ayuntamientos que realicen libremente lo que el precepto consigna, lo que por supuesto habrá de quedar sujeto al orden jurídico local, también desde luego, — al Federal.⁶¹

Cabe hacer mención, que al sujetar la facultad de los Municipios para emitir sus propios reglamentos y disposiciones administrativas a normas dictadas por las Legislaturas Locales, es una forma de asegurar su vigen--

61.- Centro Nacional de Estudios Municipales. La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115. Op. Cit.

cia, ya que de esta forma se mantiene la organización a nivel nacional, en su sentido federalista; pues así como la Constitución Federal es un pacto de unión entre todos los Estados, en el orden jurídico de cada Estado tiene que asegurar la unidad de sus Municipios.

En lo referente a los bandos de policía y buen gobierno, estos son el resultado de la facultad legislativa que tiene el Ayuntamiento a través del cabildo, en tales bandos se establecen las bases y criterios para normar la vida de los ciudadanos de la comunidad dentro del territorio de los Municipios.

En cuanto a los reglamentos de los Ayuntamientos estos no pormenorizan una ley; ya que son reglamentos autónomos que norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal, por lo que el bando municipal enmarca la expedición de los reglamentos para los Municipios. De esta forma se salvaguarda la facultad jurídica municipal, con base en criterios generales que aseguran los objetivos tanto económicos, políticos y sociales que demanda la comunidad de tales Municipios.⁶²

3.- REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

El tantas veces mencionado Artículo 115 Constitucional fue reformado con fecha tres de Febrero de 1983, y con ello la fracción III, que establece en su primer párrafo, en forma textual lo siguiente: "Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes ser

62.- Ibidem.

vicios públicos:

- a) Agua notable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito; y
- i) Las demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.⁶³

Por medio de este párrafo se trata de dar resolución a uno de los problemas que han confrontado las comunidades municipales, en lo relativo a la prestación de los servicios públicos a sus habitantes, ya que existía ambigüedad Constitucional sobre cuales de dichos servicios les correspondían, siendo notorio que, ante la incapacidad de algunos Ayuntamientos para prestarlos, algunos servicios han sido absorbidos por los gobiernos locales así como por la Federación.

Razón por la cual se determinó el número de servicios que deben corresponder a los Municipios, permitiéndose por cuestiones prácticas el concurso de los Estados cuando se creyere necesario.

Los Municipios de cada una de las Entidades del país tienen el derecho de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con su-

63.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1985.

jeción a las leyes de la materia, ya que se encuentra establecido en el párrafo segundo de la fracción III, del-- Artículo 115 Constitucional, que a la letra dice:

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

Claramente se establece en este párrafo, se-- encuentran reguladas las mancomunidades municipales, que pueden llegar a constituir una respuesta efectiva a la-- llamada pulverización municipal, que ha sido la creación de Municipios sin que cuenten con los elementos indispensables para sobrevivir. En varios Estados de la República se ha repetido en mayor o menor grado este fenómeno, siendo el Estado de Oaxaca donde ocurre con mayor frecuencia-- esto, la aplicación inteligente de la coordinación y asociación conduce a una reordenación del mapa municipal, de esta manera los Ayuntamientos formarán unidades naturales mediante su unificación, siendo eficaz los servicios que realicen que redunde en beneficio de cada uno de sus habi
tantes.⁶⁴

4.- REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ECONOMICA.

a) Libre Administración de su Hacienda.

En los debates del Constituyente de Querétaro de 1917, una de las disposiciones que provocó acalorados y agotadores--

64.- Ruiz Massieu, J. Francisco. Valadez, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 1983.

debates fue la fracción II del Artículo 115, que trataba lo referente a la Hacienda Municipal, esta situación era comprensible, ya que los Diputados querían dotar al Ayuntamiento de recursos económicos suficientes para un buen desempeño de sus funciones.

A pesar de tan buenos propósitos, el Municipio Mexicano fue confinado a las fuentes de ingresos de más bajo rendimiento por parte de las Legislaturas Locales, que eran las que decidían en cuanto a su autonomía financiera.

Anteriormente se había señalado que la fracción II, requería de una modificación radical, la cual eliminaría la subordinación de los Ayuntamientos a las Legislaturas, en sustitución de una fracción que establezca lo que se denomina "esfera económica mínima", de tal forma que se enumeren claramente los ingresos que deberán percibir los Municipios.⁶⁵

La fracción IV, actualmente, establece; en su párrafo primero, y consagra dicha esfera económica mínima, al expresar que:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor", y que de cualquier forma:

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

65.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1985.

- de los inmuebles.
- Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
 - Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
 - Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

De lo anterior se desprende que, el párrafo a ludido establece lo que por origen ha correspondido siempre a los Municipios, o sea, su facultad de administrar libremente su hacienda municipal, la que en términos del artículo reformado, se robustece notablemente al conformarla con las contribuciones y participaciones que el mismo artículo enumera, mereciendo particular relevancia las participaciones por contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y su tasa adicional por todos los conceptos. Se establece así un sentido de territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos por impuestos prediales se reviertan en favor de la localidad en la que los predios y toda propiedad inmobiliaria adquieran valor económico por su uso y circulación, lo cual ya no estará sujeto, a la reversión de ningún tipo.⁶⁶

Como un principio de congruencia y también de justicia, formarán parte de la hacienda municipal, los in

66.- Delgado Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho. Ed. Limusa. México, 1986.

gresos que provengan por la prestación de los servicios-- públicos a cargo de los Municipios.

El artículo adicionado, establece que los ingresos municipales no quedan limitados, sino que las Legislaturas Locales podrán agregar otros ingresos importantes como aprovechamientos, productos, financiamientos, cooperaciones diversas y otros rubros cuya denominación varía con los cambios del propio desarrollo y por esta no es susceptible de quedar consignado en un texto Constitucional.

Algo que fortalece al Municipio, es la autorización para que con el gobierno de su Estado concerte convenios de coordinación y éste ejecute algunas de las funciones relacionadas con la administración de impuestos, esta necesidad de organización compartida no debe gravitar sobre los recursos municipales, ni se debe entender que sea perpetua, sino susceptible de eliminarse en la medida en que los municipios puedan cubrir su capacidad administrativa.

Asimismo la distribución de las participaciones que la Federación entrega a los Municipios habrá de realizarse a través de las normas que exidan los Congresos Locales, los cuales alinearán en forma equitativa lo que corresponda a cada uno de ellos, con lo que se eliminan confusiones y arbitrariedades.⁶⁷

Es importante hacer notar, que el manejo de la libre hacienda municipal quedará sujeto, en un ambiente de plena libertad, a las reglas de planeación, a las normas que contempla la Constitución Federal y en particular

67.- Centro Nacional de Estudios Municipales. La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115. Op. Cit.

a la Ley Federal de Planeación, que contempla las bases-- para que ésta se derive en acciones conjuntas entre Municipios, Estados y Federación.

b) Aprobación del Presupuesto de Egresos por el Ayuntamiento.

En lo relativo a la aprobación del presupuesto de egresos, como una facultad del Ayuntamiento, el párrafo tercero de la fracción IV, del Artículo 115 Constitucional, expresa, textualmente que:

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

El anterior párrafo, es consecuente con el principio constitucional de que toda contribución debe ser determinada por la ley; en él se establece que el ingreso sea aprobado por la Legislatura Local como ha sido en la tradición-federalista nacional desde 1824, y en tanto los presupuestos de egresos conciernen exclusivamente a los Ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles. Esto significa un importante avance en la consolidación de la autonomía financiera municipal.

Seguramente que esta nueva facultad otorgada a los Ayuntamientos, estos establecerán en sus presupuestos de egresos, los mecanismos para evitar el dispendio-- o una mala distribución del gasto público municipal.⁶⁸

Todos los gastos públicos del Municipio, ten-

drán que ajustarse a las normas que rigen el presupuesto en el Municipio, reglas éstas que pueden tener solo como excepción las erogaciones secretas, aunque deben constar en el presupuesto, su empleo queda a la discreción de la autoridad estatal o municipal correspondiente.

c) De la Prohibición para establecer Exenciones o Subsidios.

El tantas veces mencionado Artículo 115 de nuestra Carta Magna en vigor, en su párrafo segundo de la fracción IV, contempla la prohibición a las leyes locales para establecer exenciones o subsidios, respecto de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de los servicios municipales: al ordenar:

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

De esta forma se está prohibiendo a la Federación limitar las facultades de los Estados, cuando éstos establezcan contribuciones inmobiliarias a favor de los Municipios o regulen ingresos derivados de la prestación de los servi-

cios públicos a su cargo. Tampoco pueden la Federación ni los Estados a través de leyes, conceder exenciones respecto de las mencionadas contribuciones. Estas prevenciones son del todo benéficas, porque no pocas Secretarías de Estado, diversos organismos descentralizados de los que se estiman financieramente consistentes y algunas personas-- con carácter público o privado en el ámbito local, lograban obtener exenciones o subsidios en su provecho y en evidente perjuicio de la maltrecha economía de los Municipios.

En la última parte de este segundo párrafo,-- sin embargo, por razones imperativas de orden público, inherentes al régimen jurídico de estos bienes, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.⁶⁹

5.- REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL.

La fracción VIII, del Artículo 115 Constitucional actual, contiene ocho párrafos de los cuales siete corresponden a los Estados y Legislaturas Locales, y únicamente el párrafo octavo en su última parte se refiere al Municipio.

Los siete primeros párrafos de la fracción VIII, del artículo en comento, en éste se reproducen íntegramente tal y como se encontraban en el artículo mencionado en vigor hasta el dos de Febrero de 1983. En éstos establece textualmente:

Párrafo VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo-- más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los--

términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

En lo relativo al último párrafo de la fracción VIII, del actual artículo en comento, éste sufrió una variante relacionada con la integración de los Ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional. El texto establece:

"De acuerdo con la legislación que se expide en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios."

Es necesario mencionar que la última parte de este párrafo es la que se modificó en 1938. El anterior párrafo limitaba el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, pues sólo se concedía a los Municipios cuya población fuera de trescientos mil habitantes o más.⁷⁰

En la actualidad, la última parte del párrafo octavo, amplía el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos a todos los Municipios, sin importar el volumen de su población (hasta la fecha de la presente investigación, únicamente 36 Municipios).

plos del país rebasan la cifra de trescientos mil habitantes, lo que no sucede con los restantes 2342 Municipios).

Con esta modificación, se confirma que hay avances en la reforma política y que el proceso de democratización en México es acumulativo y perfectible, es un hecho real, sin duda alguna, que la pluralidad no es privativa de las comunidades grandes y que donde quiera que existan mayorías y minorías debe darse la representación y la representatividad de ambas.⁷¹

Se está consciente que el desarrollo democrático no es el producto de decreto, pero las normas jurídicas favorecen el establecimiento de nuevos modos de convivencia, porque el derecho no sólo regula conductas, sino también permite la producción de otras. Se podría decir-- que esto es un avance de extraordinario valor político,-- así como a la vez también, en materia electoral, la ampliación del principio de representación proporcional en la-- elección de los Ayuntamientos.

El artículo 20 de la Ley Orgánica Municipal-- del Estado de Tlaxcala, establece lo siguiente: "Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años, ninguno de sus integrantes propietarios, ni los suplentes que hayan estado en funciones podrán ser electos, ni como propietarios ni como suplentes, para el siguiente período."⁷²

Tampoco podrán ser electos para el período siguiente, las personas que hayan desempeñado cargos de Municipales por designación.

Este artículo establece de una manera rotunda la no reelección de los integrantes de los Ayuntamientos-- ni como propietarios ni suplentes, que constituye una vi-

71.- Ibidem.

72.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala. Op.Cit.

tal reforma que se debatió tanto así en el Constituyente de Querétaro de 1917, y que redundó a la vez en la actual reforma del tres de Febrero de 1983, en beneficio de todo el conglomerado de Municipios de la República Mexicana.

CONCLUSIONES.

1.- El Municipio como institución de hace muchos siglos, encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta la antigüedad clásica del mundo Romano, y fue el Derecho Público Romano el creador de esta institución, tan importante en la vida de los habitantes de las comunidades de nuestro país.

2.- Esta institución llega más tarde a nuestro continente por la influencia española de la conquista, creándose el primer Municipio de América Continental, en la Villa Rica de la Vera Cruz por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, siendo esto un hecho de gran trascendencia histórica.

3.- El Municipio durante la época Precortesiana, Colonial, en la lucha por la Independencia, en la Reforma y el Imperio y a inicios de la Revolución de 1910, permaneció como al principio, sin ningún cambio, no fue sino después de la Revolución de 1910, cuando se le dió un poco más de prioridad a éste.

4.- Considero que el Calpulli como forma de organización política, económica y social, integrada por familias que poseían y trabajaban comunalmente la tierra, fue una de las instituciones Prehispánicas más importantes de nuestro país.

5.- Don Venustiano Carranza, apoyaba en su totalidad la libertad del Municipio, lo cual plasmó en su Plan de Guadalupe, creando en éste una Sección de Legislación Social, consagrando el Municipio Libre.

6.- Debido a que existe una estrecha relación entre el Municipio y el Estado, y debido a esto es que-- el Estado se inmiscuye en asuntos que competen exclusivamente a la esfera de competencia municipal.

7.- La autonomía municipal fue el tema a discusión del Constituyente de Querétaro de 1917, surgiendo acalorados debates entre los Constituyentes, lográndose un avance significativo de palabra, pero no de hechos en cuanto a la autonomía del Municipio se refiere.

8.- Las funciones y atribuciones tanto del Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, son muy amplias dentro de cada Municipio, pero realmente éstos, estando ya en el poder se olvidan de que tienen un compromiso para con el Municipio, y únicamente se enriquecen a costa de éste.

9.- El Municipio está subordinado a la Legislatura Estatal ya que éste decide los ingresos que son-- necesarios a tal o cual Municipio, esto en el ámbito económico, así como también en el ámbito político impone su decisión para designar a los municipales, debido a esto,-- considero que no existe tal autonomía municipal.

10.- Los Ayuntamientos de los Municipios, son los que deben decidir que tipo y clase de servicios públicos deben de realizar en beneficio de los habitantes de las comunidades de dichos Municipios, y que áreas de éstos son más prioritarias para el buen desarrollo de éste.

11.- En cuanto a las funciones legislativas sobre el Ayuntamiento, considero de vital importancia-- las siguientes: en Materia de Servicios Públicos, de Go

bernación, Hacendaria, de Trabajo, Económica y Educativa, sin menospreciar las demás; pero éstas son las más importantes a mi modo de ver; la adecuada conjunción de éstas redundaría en un Municipio más sólido.

12.- La reforma al Artículo 115 Constitucional del tres de Febrero de 1983, cambió substancialmente el contenido de éste, estableciendo la autonomía municipal-- como base del sistema democrático mexicano, en este sentido el Municipio es el baluarte de los derechos de la comunidad en busca de sus necesidades básicas de convivencia.

13.- El Municipio tiene libertad política para elegir en forma popular y directa, al Ayuntamiento titular de la administración pública municipal, porque así lo consagra la fracción primera del Artículo 115 Constitucional, pero en la realidad en muchos de los casos es el Gobernador del Estado quien decide en este aspecto quien gobernará los destinos del Municipio.

14.- Tal y como lo establece el Artículo 115, - Constitucional en su fracción cuarta, los Municipios administrarán libremente su hacienda, pero realmente es la Legislatura Estatal quien tiene mucho que ver en cuanto al manejo de la hacienda de los Municipios.

15.- Se debe fomentar la participación de los habitantes de la comunidad municipal. Sin esta participación, será difícil que el Municipio alcance plena autonomía, se debe luchar para que el gobierno municipal sea promotor de la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida política, económica y social.

16.- Se debe hacer efectiva la reforma al Artículo 115 Constitucional, que ha determinado más autonomía

en cuanto al Municipio se refiere y en sus aspectos tanto políticos, económicos y sociales, para que éste tenga un mayor progreso.

17.- Los Municipios tienen facultad para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que en sí constituye un logro bastante significativo que cada Municipio tenga sus propias atribuciones de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal.

18.- Concretamente la Reforma al Artículo 115 Constitucional del tres de Febrero de 1983, no dió el resultado esperado, ya que es suficiente visitar alguno de los tantos Municipios de nuestro país para constatar que la mayoría de éstos se encuentran sumergidos en el atraso político, económico, cultural y social de sus habitantes.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

en cuanto al Municipio se refiere y en sus aspectos tanto políticos, económicos y sociales, para que éste tenga un mayor progreso.

17.- Los Municipios tienen facultad para expedir Bando de Policía y Buen Gobierno, así como Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que en sí constituye un logro bastante significativo que cada Municipio tenga sus propias atribuciones de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal.

18.- Concretamente la Reforma al Artículo 115 Constitucional del tres de Febrero de 1983, no dió el resultado esperado, ya que es suficiente visitar alguno de los tantos Municipios de nuestro país para constatar que la mayoría de éstos se encuentran sumergidos en el atraso político, económico, cultural y social de sus habitantes.

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

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Azuela Gúitrón, Mariano. La Reforma Municipal en la Constitución. Editorial Porrúa, México, 1986.
- 2.- Barrera Fuentes, Florencio. Historia y destino del Municipio en México. Edición Textos Culturales, México, 1950.
- 3.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Historia del Municipio en México. Edición Textos Municipales, Número Uno, México, 1985.
- 4.- Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. Edición Colección Democratización Integral, Serie Estudios Municipales, México, 1985.
- 5.- Centro Nacional de Estudios Municipales. La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115. Edición Textos Municipales, México, 1985.
- 6.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa, México, 1986.
- 7.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1990.
- 8.- F. Palavicini, Félix. Historia de la Constitución de 1917. Tomo II, México, 1938.
- 9.- Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. Edición Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.
- 10.- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, México, 1987.
- 11.- Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa, México, 1987.

- 12.- Ruiz Massieu, J. Francisco. Valadez Diego. Nuevo-Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa México, 1983.
- 13.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1985.
- 14.- Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, México, 1985.

L E G I S L A C I O N

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 1989.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). Edición Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II, México, 1917.
- Ley Federal Electoral. Editorial Porrúa, México, 1989.
- Ley General sobre Libertades Municipales, en Emiliano Zapata, Derechos y Obligaciones de los Pueblos, Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional, Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala. Congreso del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala, 1989.