

175  
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

-----  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

LA FACULTAD DEL MUNICIPIO EN LA  
REGULARIZACION DE LA TENENCIA  
DE LA TIERRA

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
J. JESUS LOPEZ BARRIENTOS

ACATLAN, EDO. DE MEXICO



1992

**TESIS CON  
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

	PAGINA.
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO I. GENESIS DEL MUNICIPIO EN EL MUNDO.....	1
a) GRECIA.....	19
b) ROMA.....	32
c) EDAD MEDIA.....	53
d) EPOCA CONTEMPORANEA.....	68
CAPITULO II. GENESIS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.....	85
a) EPOCA PRECORTESIANA.....	85
b) LA COLONIA.....	96
c) LA INDEPENDENCIA.....	122
d) LA REVOLUCION.....	147
e) ORIGEN DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.....	158
CAPITULO III. EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL A PARTIR DE LAS REFORMAS DE 1983.....	168
a) PROCESO GENERAL DE CREACION DE LAS REFORMAS.....	168
b) LAS REFORMAS.....	270
c) EL CONTENIDO Y ALCANCES DE LAS REFORMAS A TRAVES DE LOS COMEN TARIOS DE ALGUNOS JURISTAS.....	281
CAPITULO IV. EL MUNICIPIO Y LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA.....	317
a) PANORAMA GENERAL.....	317

PAGINA.

b) BREVE REFERENCIA AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN LA MATERIA DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.....	321
c) REFERENCIA AL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO EN RELACION A LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. (EL CASO DEL ESTADO DE MEXICO).....	332
d) INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA.....	367
e) REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA POR LOS AYUNTAMIENTOS.....	435
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	456
BIBLIOGRAFIA.....	470

## INTRODUCCION

La compleja trama de características que define a nuestro país, reflejada en una gran diversidad de regiones donde muchas veces, de municipio a municipio, se presentan condiciones diferentes de vida, rango cultural y composición social, hace indispensable conocer el antecedente histórico que explique la organización municipal.

Conocer y comprender el desarrollo del municipio y el papel que ha desempeñado en el tiempo y el espacio, dentro de nuestro sistema federal de gobierno, permitirá a su vez, tener una visión amplia y una perspectiva de cambio sobre lo que deberá ser el municipio en el futuro, asimilando a su estructura institucional las expectativas y los satisfactores que demandan la actual y venideras generaciones de mexicanos.

La inquietud que nos mueve a conocer los antecedentes históricos del municipio, es definir dentro del devenir de la historia el momento en el que se le otorga al municipio la facultad constitucional de intervenir en la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana. Debemos aclarar que este estudio tiene como eje de desarrollo el caso del Estado de México, pues es en éste, donde por su desarro

llo industrial y su cercanía al Distrito Federal, desde los años cuarenta, se ha constituido en foco de atracción para la población rural del país, la que llega en busca de mejores oportunidades de empleo y de educación para sus hijos.

Hecha esta observación analicemos la estructura - que comprende este trabajo:

El primer capítulo contiene las principales hipótesis acerca del surgimiento del municipio; así como, su de se nv olv im ie n t o en las sociedades más representativas de la antigüedad, GRECIA y ROMA; y su desarrollo en España como país representativo de la Edad Media; concluyendo con una - referencia general de la época contemporánea del Municipio de FRANCIA, ITALIA y ESPAÑA.

El segundo capítulo se circunscribe a los aspectos más relevantes del municipio, antes de la llegada de los españoles a la Nueva España, en la parte referido a la Colo nia se observan las modificaciones que los españoles efec t u ar o n en la institución municipal y su desarrollo histórico; para posteriormente conocer el papel que desempeña esta institución dentro del proceso de Independencia de la Coro na es pa ñola; llegando así a la Constitución de 1824 y obse r v a n d o el estancamiento impuesto por el porfiriato a través

de los jefes políticos. Más tarde conocemos como a través de la Revolución se dió origen al Municipio Libre y como que plasmado en el Artículo 115 Constitucional por el Constituyente de 1917.

El tercer capítulo lo dedicamos a lo que llamamos EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL A PARTIR DE LAS REFORMAS DE 1983; pues es en este, donde conoceremos la forma en que se generaron las reformas y adiciones que en 1983 ampliaron y fortalecieron la vida municipal, dotando a los municipios de nuevas y variadas atribuciones que ya con antelación venían requiriendo. Estas Reformas y Adiciones resultaron de la consulta popular que la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con los gobiernos de los Estados y en atención a que el municipio es la base de la estructura Política Nacional, iniciará el 30 de Agosto de 1983 por encomienda del entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Esta reforma nos permitió precisar con toda exactitud el momento histórico en que se les dotó a los municipios del país, de la facultad constitucional que ahora analizaremos; pero al mismo tiempo nos preocupó presentar una semblanza de las nuevas características que adquirió el municipio mexicano; para posteriormente concluir con los co--

#### IV

mentarios de los Licenciados Victor Alcocer y Reynaldo Robles Márquez, quienes analizan la reforma en su contenido y alcances jurídicos.

El Cuarto Capítulo contiene en su desarrollo el objetivo primordial del presente trabajo, pues en él se propone la forma como el municipio puede ejercer la atribución de intervención en la Regularización de la Tenencia de la tierra Urbana y desarrolla una propuesta concreta de procedimiento que pudieran adoptar los ayuntamientos para ejercer esta facultad constitucional; destacando el hecho de que esta propuesta obedece a que queremos hacer patente nuestra intervención de que el municipio se constituya en verdadero ejecutor y por ende solucionador de esta clase de problemas, dentro de su ámbito de competencia. Cabe destacar que el procedimiento que se desgloza siempre ha existido en la práctica cotidiana de las instituciones que efectúan este trabajo (Corett, Cresem, etc.), pero creemos que ahora es tiempo que se adopte por el municipio, y por ende se legisle su aplicación.

Por otra parte, debo destacar el hecho de que el procedimiento que proponemos ya se llevó a la práctica con excelentes resultados, durante el trienio. (1985-1988) del Gobierno Municipal de Naucalpan del Lic. Luis Rene Martínez



Souvervielle; a través de la Dirección Reguladora del Suelo y la Tenencia de la Tierra, de ahí, nuestra propuesta de crear una Oficina, Dirección o Departamento que se encargue de ejecutar esta acción tan trascendente.

Por último, quiero patentizar el hecho de que este trabajo representa un esfuerzo por llamar la atención hacia un problema que los ayuntamientos del país y, en especial los del Estado de México, enfrentan y que deben resolver y, lleva el anhelo de que las personas interesadas en el tema lo enriquezcan y lo nutran, para encontrar, en forma más inmediata y directa, una solución al fenómeno de la Irregularidad de la Tenencia de la Tierra Urbana.

Quede pues asentado, que nuestro deseo no es sólo el de obtener nuestro tan anhelado título de Licenciado en Derecho, sino que se abra una brecha entre los estudiosos de la institución municipal que permita acelerar los estudios de los caminos legales idóneos, para la consecución de las soluciones a los reclamos de las personas irregularmente asentadas dentro de un municipio.

## C A P I T U L O I

GENESIS DEL MUNICIPIO EN EL MUNDO

Para entrar el estudio de la forma como evolucionó la - Institución Municipal, es necesario atender algunas considera-- ciones sobre éste apasionante tema, estableciendo en la medida de lo posible las explicaciones del origen de la sociedad a la Institución Municipal, desde el punto de vista doctrinal, apo-- yándonos en las ideas vertidas por el Maestro Moisés Ochoa Cam-- pos en su ya clásica obra "La Reforma Municipal", quien entre - otras cosas establece: "...Son en extremos diversas las tesis que especialmente se han elaborado o que pudieran aplicarse-res-- pecto al Origen de la Sociedad y de las Primeras Asociaciones - Políticas... La Sociedad, según las más modernas teorías, es un tipo genérico de asociación dentro de la cual pueden distinguir se dos formas específicas: la Comunidad y la Sociedad stricto - sensu...". <sup>1</sup>

Entre las Principales Teorías que tratan de explicar el Origen de las Asociaciones Humanas, tenemos:

a).- La de Platón quien sostiene: "... La tesis de las necesidades diferenciadas en sentido de utilidad. Para él, se - encuentra el Origen de la polis, en las necesidades diferencia-

---

1) Ochoa Campos Moisés. "La Reforma Municipal", pág. 20.

das de los hombres y en la división del trabajo resultante en ellas.<sup>2</sup>

b).- Aristóteles estableció la teoría del "Instinto Social", con tendencia organisista, establece que en todos los hombres existe un Instinto Sociable por ello tiende a agruparse - formando las familias, aldea, la Ciudad, es decir Aristóteles - consideraba al hombre como un zoón politikon, es decir como un Animal Político y decía "que el hombre no sólo es naturalmente Político sino esencialmente Político y que sólo puede vivir en sociedad, pues de lo contrario sería un dios o una bestia...".<sup>3</sup>

c).- Lucrecio en su Teoría estableció: "Que había de invocar posteriormente otros factores determinantes, como la de la lucha por la existencia, la de la supervivencia de los más aptos y el de la secuencia de las épocas Culturales...".<sup>4</sup>

d).- Rudolf Rucker parte del "Instinto Biológico" con tendencia a la conservación de la especie, considera además "que mucho influye la instauración de las religiones, pues con ellas el hombre comenzó a perder el temor que tenía por seres espirituales que él había creado con su propia imaginación, como eran el fetiche, el ángel, el demonio, el alma, etcétera y de los -

2) Ochoa Campos.- Opus cit.- pág. 24.

3) De la Llave Hill Joaquín.- Tesis: "El Municipio en la Historia y en nuestra Constitución. pág. 24

4) Ochoa Campos.- Opus cit.- pág. 24.

cuales el maestro Antonio Caso dice que Cooperaron a la Constitución de las Sociedades, por lo cual Rocker encuentra el origen precisamente en el paso del fetichismo al totemismo con la aparición de las divinidades generalmente representadas por figuras animales y de las cuales el hombre piensa ser su descendiente...".<sup>5</sup>

e).- La teoría sostenida por el inglés Herbert Spencer (1820-1903) quien ofrece una interpretación organicista de la sociedad, es decir la compara con un organismo animal, pero lo que a éste respecto dice, tiene tan sólo un alcance metafórico, pues comprende perfectamente que en verdad, "la índole de las sociedades, aunque presente alguna semejanza con la estructura y las funciones de los organismos biológicos, es esencialmente diversa de la de éstos, y que propiamente las sociedades no constituyen auténticos organismos análogos a los animales, sino otra cosa. la cual, si bien tiene algunas de las características de los organismos, tiene también notorias diferencias con ellos por lo que aplica a las sociedades la denominación de supraorganismos".<sup>6</sup> Acordes con lo anterior podemos comparar el funcionamiento de la sociedad como el de un organismo al decir que: "... La Sociedad por su parte, estaba compuesta por otros organismos o sea los hombres y hace una comparación entre los organismos individuales y los Sociales, diciendo que -

5) De la Llave Hill Joaquín. op. cit. pág. 24.

6) Recasens Síches Luis "Tratado General de Sociología"pág.49.

ambos están compuestos de unidades que son células o individuos, tienen un sistema circulatorio que son las vías de Comunicación un Sistema Óseo que son los puentes, caminos y ciudades. Y considera la Crisis como enfermedades de la Sociedad".<sup>7</sup>

f) Juan Jacobo Rousseau estableció la teoría del contrato Social, estableciendo de la llave Joaquín: "que encuentra el origen de la Sociedad en virtud de un pacto celebrado entre los hombres y considera que éste en un principio vivió aislado, pero a medida que pasaba el tiempo se iba dando cuenta de que existen necesidades que no puede vencer solo, como la necesidad de defenderse de las otras especies animales y del medio físico; entonces decide asociarse con los demás hombres y celebrar un pacto, así es como atribuye el origen de la Sociedad a la voluntad de los hombres, manifestando que la Sociedad nunca ha estado regida por más leyes que las que le otorguen sus propios miembros".<sup>8</sup>

El interés preponderante de las presentes consideraciones, es conocer la forma como se generó el Municipio, no sin dejar a un lado las consideraciones del maestro Ochoa Campos - en cuanto a que debemos distinguir dos formas específicas dentro del concepto genérico de asociación y que son la Comunidad

7) De la Llave Hill Joaquín opus citatus. pág. 24.

8) De la Llave Hill opus citatus págs. 24 y 25.

y la Sociedad stricto sensu; al respecto el Maestro establece "...En efecto, la teoría de las formas Sociales sostenida en - Alemania por Ferdinand Toennies y en Francia por Gastón Richard, distingue en el Género Sociedad, dos especies: la de la Comunidad y la de la Sociedad en stricto sensu; Como Comunidad se manifiesta, en una existencia por encima de la de los individuos que la componen. La Comunidad pues, se caracteriza por los siguientes hechos:

1.- Existe como cuerpo social, moldeando y definiendo a las partes que lo integran.

2.- Es obra "de una voluntad natural, que persigue un fin que se le dá y que aparece espontáneamente como una cosa - natural".

3.- Su origen "es la conciencia de un sistema de fines comunes a los individuos, distintos de los fines individuales y más estables y armónicos que éstos".

4.- Su condición de duración es la constante subordinación de las partes, es decir de las voluntades individuales al conjunto, al sistema de fines perseguidos en común.

Caracteriza, por lo tanto a la Comunidad, un sistema - de fines colectivos que impone al individuo.

Por lo contrario, en la Sociedad stricto sensu, cuyo -

tipo pudiera ser el comercio, el cambio, la voluntad individual, es la que aparece preponderante. Las relaciones Sociales se presentan aquí como un medio indispensable para la realización de los propios fines individuales; nada hay en ella de fines colectivos."<sup>9</sup>

Por ello nos interesa estudiar a la Comunidad, a aquella que su base son los vínculos naturales como los del parentesco, que se dá por la sangre y por el matrimonio y los locales fincados en el domicilio. Siguiendo las ideas del maestro Ochoa Campos, "los del parentesco se dan en la familia, en el Clan, en la tribu y en la confederación de tribus y el del domicilio se presenta cuando existe un desarrollo de objetivos de tipo local, de lazos de vecindad, aparece el Régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra; el domicilio, el mercado, la religión así como por actividades e intereses comunes, educación, alimentación, vestido, morada etcétera...".<sup>10</sup>

Por ello es que los grupos, humanos en cuanto adoptan una vida sedentaria fatalmente se convierten en grupos locales de vecindad, dando lugar en forma inmediata al Municipio Primitivo de carácter agrario, o sea a la agrupación ligada a la distribución de la tierra. Por ello es que el Multicitado Maes

9) Ochoa Campos. Obra citada. pág. 21.

10) Moises Ochoa. Opus cit. pág. 22.

tro Ochoa señala: "... desde el Primer momento de su realidad Sociológica como Asociación Domiciliaria, se dá como Municipio natural, independientemente de que se desarrolle en su seno un propio régimen local en lo Político y en lo Administrativo.

Pero en cuanto se logra concretar en el Municipio la - tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de Municipio Político.<sup>11</sup>

Por éstas razones debemos considerar al Régimen Premunicipal a aquél que se presenta cuando hablamos del origen de la familia y grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que se presenten en ellos la relación de vecindad en atención a su cambio de vida nómada a sedentaria. Al Municipio Primitivo como el paso y transición de esa vida nómada a la sedentaria en éstas agrupaciones humanas; dándose éste último estaremos en presencia del Municipio Natural, pues se presentará - necesariamente la relación de vecindad sustentada en el domicilio y, en cuanto se Institucionaliza Políticamente su Régimen Social, se presentará el Municipio Político.

Por lo anteriormente transcrito, es que no podemos únicamente partir de una concepción socio-antropológica, puesto - que ésto nos llevaría a conclusiones erróneas pues no olvidemos

11) Ibidem.



que la realidad del Municipio la conceptualiza un orden Jurídico-Político.

Lo anterior nos lleva necesariamente a comprender y estudiar las dos corrientes doctrinarias aparentemente antagónicas pero que en realidad se complementan: la Socio-Antropológica y la legalista que tratan de determinar el origen del Municipio.

Para la doctrina Socio-Antropológica jusnaturalista, - el Municipio es el resultado natural de la convivencia humana, se deriva del Derecho Natural, de las necesidades del grupo humano; por ésto se le encuentra en todos los pueblos y en todas las épocas de la historia, pudiendose clasificar en ésta corriente, la que sostiene que el Municipio tiene un origen divino, la que postula que se debe a factores socioeconómicos, la que lo explica como necesidad con-natural a la especie humana en tanto ser político. La tesis demográfica que considera al Municipio como agrupación natural de familias, la de la densidad moral y por último la teoría que lo explica como un centro ideal de fuerzas.

La Licenciada y Catedrática Teresita Huerta Rendón nos menciona en relación a éstas divisiones: "... Acerca del origen divino, nos dice Alexis de Toqueville que: la comuna es la

única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí mismo una comuna, la sociedad comunal existe en todos los Pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las Repúblicas, la comuna parece salir directamente de la mano de dios...<sup>12</sup>

En relación a la segunda dice: "La que explica el origen del Municipio por factores socioeconómicos identifica en cierta manera el Municipio del Estado con el del Municipio, viéndolo como forma de organización primaria en la que los nexos fundamentales son el poder político y la descendencia y en cuyo núcleo se busca satisfacer las necesidades de producción ya que "todas las grandes épocas del progreso de la humanidad, coinciden de manera más o menos directa con la época en que se extienden las fuentes de existencia".<sup>13</sup>

Engels al entrar al estudio de la civilización o periodo del arte y de la industria, propiamente dicha y después de realizar un profundo estudio sobre la formación de la familia, así como de la gens iroquesa y griega, llegó a la conclusión de que en una sociedad, con tantos avances sólo faltaba una cosa: una Institución que no sólo asegurase las nuevas riquezas de los individuos contra las tradiciones comunistas de la cons

12) Rendón Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal, pág.20.

13) Rendón Huerta citando a Federico Engels en el Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. pág. 20.

titución gentil, que no sólo consagrarse la propiedad privada - antes tan poco estimada e hiciese de ésta santificación, el fin más elevado de la Comunidad Humana, sino que, además imprimiera el sello de reconocimiento General de la Sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad que se Desarrollaban una - tras de la otra, y por tanto a la acumulación cada vez más acelerada, de las riquezas; en una palabra, faltaba una Institución que no solo perpetuase la naciente división de la Sociedad en Clases, sino también el Derecho de la clase poseedora de explotar a la no poseedora y el dominio de la primera sobre la segunda, y ésta Institución nació, se inventó el Estado".<sup>14</sup>

Que algunos autores interpretaron como Municipio, atendiendo de que el término Estado en su connotación actual aparece en el siglo XVI en la obra de "El Príncipe" de Nicolás Maquiavelo.

En la tercera hipótesis se señala que el Municipio tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano, por una necesidad inmanente y peculiar del hombre que consiste en asociarse en núcleos concretos y reconocer en su seno una autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus intereses y en general conseguir la cohesión y la fuerza necesarias

14) Teresita Huerta Rendón. Citando a Engels. Opus citatus. - pág. 20.

en el logro de sus propios fines. Aquí no se ve como la motivación fundamental del hombre, la socio-económica ni la lucha por mantener las clases de explotadores y explotadas, sino que la respuesta al cuestionamiento principal se encuentra en el fuero interno de cada sujeto que a similitud de que lo que señalan los contractualistas: "cuando el hombre comienza a reflexionar, ha darse cuenta que ha nacido libre pero que está encadenado por todas partes, decide recobrar su libertad a través de ente que crea y al cual cede voluntariamente ciertos derechos para que a su vez, él los regrese en protección y seguridad. Esto aunado a la necesidad natural, vendría a darnos la justificación de la existencia del Municipio como segundo grado de evolución en que se observa el proceso lógico y natural de la sociedad; primero la familia -por extensión el clan, la tribu, lafratría, la gens- luego el Municipio y posteriormente otras formas de organización cada vez más complejas y elaboradas".<sup>15</sup>

Otra tesis que explican el origen del Municipio son:

La Demográfica. Entre cuyos sostenedores, cobra nuevos perfiles, como por ejemplo con Gilberto Loyo quien nos establece: "Sabido es, que la cuestión del origen de la sociedad política se ha planteado en el sentido de saber si por el 15) Teresita Huerta Rendón. Opus citatus págs. 20 y 21.

aumento numérico de las familias y por el crecimiento del número de ellos, se originó la organización Municipal primero como una comunidad autárquica y después como miembro del Estado. No sólo el aumento del número de las familias, sino el crecimiento numérico de la familia, producido por progresos en las costumbres y en la economía, por la ocupación de territorios con condiciones favorables para un sistema de producción que se traduzca en mejor alimentación, demuestran que el factor de primera importancia en el origen de la Institución Municipal, es el hecho demográfico.

El papel decisivo de la religión en la integración del Municipio primitivo, son sus términos sagrados y su culto local, propios de la sociedad patriarcal anterior a la Sociedad Civil es expuesto con acopio de datos por fustel de Coulanges en su obra que ya es clásica en la materia.

Los jurisconsultos romanos, con la aparición de la sociedad civil habrían de sostener que hay una sola fuente final del poder político y que esa fuente es la autoridad del pueblo, ya que todo poder político deriva del propio pueblo. En Roma - había surgido así el Municipio, con las siguientes características.

- 1.- Una personalidad propia, la civitas, pero sujeta - al Imperium.

- 2.- Un núcleo en relación con ese poder dominador --  
-Imperium--que luego ha pasado a ser dentro de su --  
calidad de poder Soberano, el Estado Nacional.
- 3.- Asentado en un territorio determinado.
- 4.- Manifestación de la voluntad popular en su asam--  
blea general.
- 5.- Un cuerpo deliberante -curia- con sus magistrados.
- 6.- Un culto común.

Finalmente, nos referiremos a las más recientes teo---  
rías sociológicas sobre la asociación. García Oviedo afirmaba  
que el Municipio es una Agrupación Natural de Familias, formando  
una colectividad con fines propios y por lo tanto diferen--  
tes a los de sus componentes, ya sean familias o individuos. -  
Emilio Durkheim, con su teoría sobre la densidad moral. La apa  
rición de nuevas necesidades se dá con el acrecentamiento de -  
las familias y ésto influye para la constitución del Municipio.  
Por otra parte, Giner y Calderón afirman: "que el Municipio se  
forma mediante la atracción que como Centro Ideal de Fuerza, -  
ejerce sobre un cierto número de familias" lo que determina su  
agrupamiento. Respecto a la Ciudad sostiene que es una socie--  
dad total, desde un punto de vista teleológico -de sus causas  
finales-, dentro del cual se realiza un sentido histórica y -  
cultural".<sup>16</sup>

16) Coutiño Lemus Jorge Amador. Tesis: "Hacia una reforma del  
artículo 115 Constitucional en materia Municipal" pág.14.

Por lo que respecta a la segunda teoría, ésta sostiene que el Municipio es una Institución posterior al Estado, ya que éste es quien le dá vida, quien le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia concluyendo que todo aquel que sostenga su aparición como algo natural es porque no sabe lo que es el Estado, ni el derecho, ni el Municipio es decir que el Municipio es fundamentalmente una forma política de asociación y tiene su origen en la Ley; es creación del Estado que es el que dá su existencia y determina la naturaleza de sus funciones, así como el límite de sus facultades que se atribuyen a sus órganos de gobierno; es el Estado el que lo constituye y autoriza, lo modifica o lo suprime; por tal razón, algunos autores, nos dice la Maestra Huerta Rendón "... se refieren a la inexistencia histórico del Municipio" y fundamentan su postura las aseveraciones del distinguido jurista vianés, Kelsen al decir: "El Estado en su calidad de sujeto de actos estatales, es precisamente la personificación del orden normativo. "La naturaleza jurídica de las divisiones territoriales del Estado y de las uniones de Estado plantea únicamente un problema de centralización o descentralización en el marco del problema general de la validéz territorial de las normas que constituyen un orden jurídico. Un Estado que aún no fuera o que aún no hubiera llegado a ser un orden jurídico, no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico"<sup>17</sup>

17) Teresita Huerta Rendón, citando a Kelsen. Opus cit. pág.22.

de tal manera, que esta teoría sostiene que el Municipio nace de la necesidad que tiene el Estado de descentralizar sus funciones; rechazando por lo tanto la postura jusnaturalista, pues el orden jurídico es el único que puede darle existencia y legitimación.

Cabe señalar que no obstante éstas dos posiciones, aun que discrepantes en sí mismas, de ninguna manera se excluyen, puesto que se complementan ya que si bien es cierto que la hipótesis naturalista habla de un Municipio uniforme, rudimentario los legalistas se refieren a una Institución jurídica acabada, cuyos elementos se fusionan armónicamente; de ahí que visto el origen del Municipio desde un punto de vista u otro llegaríamos a conclusiones desvirtuales y erróneas pues el municipio es y siempre ha sido una forma política de agrupación humana y presupone la existencia de un proceso previo de integración social que incluye el tránsito de la comunidad primitiva por etapas sucesivas de desarrollo que van desde la horda promiscua, el clan totémico, la tribu, la aldea, la ciudad hasta llegar al Estado, a partir del cual, es cuando históricamente se puede hablar con propiedad de la existencia del Municipio dotado ya, de los atributos jurídico-políticos que lo caracterizan.

Determinadas las dos grandes posturas que pretenden explicar el origen del Municipio, es tiempo de entrar al estudio



de ésta institución en particular, pero antes atenderemos a algunas consideraciones generales.

Sostiene el maestro Ochoa Campos: "El hombre cuya aparición se remonta a más de cincuenta mil años, se le desarrolló el instinto social con origen biológico, de que sólo agrupado podía garantizar la satisfacción de otros instintos como el de la conservación y la reproducción.

Los primeros conglomerados que se integraron para tratar de dominar el medio natural que amenazaba su existencia, se dedicaban a la caza y a la pesca en una forma nomada, denominados hordas, careciendo ésta de organización y los hijos pertenecían en común.

Cuando las condiciones climatológicas permitieron a las hordas su residencia en las orillas de los lagos, y ríos o en los valles, surgió la vida sedentaria la horda se había convertido en clan.

Más tarde había de comenzar a desaparecer la propiedad comunal debido al perfeccionamiento de los instrumentos de producción, de defensa y agresión que hicieron que el hombre conservase al prisionero y lo convirtiese en su esclavo. Entonces con la confederación o asociación de diversos clanes, apa-

rece la tribu".<sup>18</sup> De tal manera que el Maestro considera que: "El Municipio es un efecto de la Sociabilidad, como tendencia ésta a INSTITUCIONALIZAR las relaciones sociales se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos."<sup>19</sup>

Por lo anterior, el Municipio se expresa:

- 1.- Como poder autónomo integrador de un poder soberano o reconocido por éste.
- 2.- Como localidad domiciliaria.
- 3.- Como asentamiento de mercado.
- 4.- Como inmediata institución de la soberanía, para regular las funciones y atender a las necesidades de la asociación de vecindad.

Continúa Ochoa Campos, la resolución agraria, funge como curia de la cultura -cultivo- y es dentro de su proceso, que se constituye el Municipio primitivo de carácter agrario, se pasa a la división del trabajo y a la regulación de la con-

18) Ochoa Campos opus cita. tus pág. 18.

19) Ochoa Campos opus cit pág.

vivencia social, se desarrollo la administración comunal y se funda primero la aldea y después la Ciudad como mercado.

Con las anteriores teorías creemos que se han analizado las dos grandes doctrinas que tratan de explicar el origen del Municipio, a efecto de entrar al estudio del primer capítulo del presente trabajo, creemos necesario atender a los tipos de Municipios que desde su muy especial punto de vista establece el maestro Ochoa Campos, al cual nos adherimos y que servirá de base para encontrar los orígenes de la Institución Municipal, teniendo con ello una visión adecuada de la concepción de la Institución Municipal en su devenir histórico:

Moises Ochoa Campos, señala que existen 2 tipos de Municipio:

- a).- El Natural: Considerando como el agrupamiento humano dentro de un área territorial determinada, - donde los miembros del grupo tienen relaciones de mutua ayuda, pero no mantienen anexos políticos - entre ellos; y
- b).- El político, donde existen instituciones oficiales con funciones de servicio, o sea: cuando las relaciones de un grupo se institucionalizan creando puestos políticos, el Municipio pasa del Natural al político".<sup>20</sup>

<sup>20</sup>) Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales "El Municipio Mexicano". pag. 78.

a) GRECIA

Parece ser que en relación al origen del Pueblo Griego los historiadores, e incluso los propios historiadores griegos, no lograban ponerse de acuerdo; algunos pretendían demostrar - que los griegos descienden de la raza eslava y otros les atribuyen un origen asiático. Drioux, citado por el Maestro Ochoa Campos agrega: "pero entre ésta multitud de pueblos primitivos está probada la existencia de dos grandes razas: los pelagos y los helenos; los pelagos precedieron a los helenos y dominaron desde el siglo XVIII hasta el siglo XVI"<sup>21</sup> en relación con lo anterior, el maestro se adhiere a esta opinión al expresar: "Al dejar el Asia para pasar a Europa se nota una gran variación en el carácter de las Naciones. La Grecia fue habitada muchos siglos después que las regiones asiáticas, por que las diversas tribus necesitaron tiempo para alejarse de las llanuras de Senaar en donde tuvieron principio".<sup>22</sup> Pero para el tema que nos ocupa, consideramos de relativa importancia - el origen del pueblo griego, por lo que sólo mencionaremos -- acordados con el ilustre maestro, que las tribus emigraban por - no acomodarse en el suelo o por haber sido expulsadas. Por ello es que el pueblo griego pudo comparar con otros, los dos sistemas políticos de su época: El despótico y el que ellos aún poseían, o sea, el patriarcal y al proseguir con su evolución --

21) Moises Ochoa citando a Drioux "Compendio de la Historia Antigua". pág. 35

22) Ochoa Campos. "El Municipio, su evolución Institucional" - pág. 35.

comunal, éstas tribus tonificaron el gérmen Municipal que se manifestaba en el Municipio rural primitivo.

En Grecia, la sociedad como asociación logró un maravilloso desarrollo, los hombres por medio de sus instituciones sociales, adquirieron la aptitud de decidir sus destinos, es decir, no constituyeron ejércitos de autómatas, la misma guerra se subordinó institucionalmente, perfilándose con una finalidad colectiva";<sup>23</sup> era la rivalidad individualista buena o mala de los déspotas bárbaros. A pesar de sus defectos, el Municipio rural primitivo primero y luego el régimen Municipal helénico conservaban las fuerzas más activas del instinto social del hombre.

---

23) Ochoa Campos en su Reforma Municipal. Pág. 54 establece: - "Es muy conocido, el carácter ciudadano del soldado griego. Para recordar ésta característica, basta citar a Cantú, que en su elemental historia, se refiere a la batalla de los termópilas: "Aquel desastre valió más que una victoria, puesto que demostró que un puñado de hombres libres, basta para combatir contra millones de esclavos y éste puñado: - pertenecía a un pueblo que daba hijos como aquel espartita que al ver inmenso ejército del Gran Rey le preguntaba -- peste: ¿Se atreverán los griegos a aguardar a tantos enemigos? los lacedemonios, respondió el interrogado, les aguardarán seguramente son libres; pero obedecen a la Ley, y la Ley ordena vencer o morir. Los 300 espartitas que murieron en las termópilas eran dignos del sencillo pero elocuente epitafio que decía: "pasajero, vé a decir a Esparta que nos han visto aquí muertos por obedecer a sus santas Leyes".

Por ello, en occidente, los griegos fueron los herederos Municipales de la prehistoria y dieron más tarde el asombroso espectáculo de un régimen Municipal, es decir, "una sociedad que la seguridad de cada uno, estaba garantizada por la comunidad".<sup>24</sup>

Por otra parte la familia, en Grecia, adquirió forma institucional, gracias a la religión doméstica que debía tener un altar y un fuego sagrado, el hogar. Es por ello que se dice: "lo que une a los miembros de la familia antigua es algo más poderoso que el nacimiento, que el sentimiento, que la fuerza física: es la religión del hogar y de los antepasados, por ello la familia forma un cuerpo en ésta vida y en la otra. La familia antigua es una asociación religiosa toda vía más que una asociación natural. Así veremos después de que la mujer no figuraba verdaderamente en ella hasta que la ceremonia sagrada del casamiento la haya iniciado en el culto; que el hijo deja de figurar si ha renunciado al culto o se ha emancipado; que el adoptado será, en cambio, un verdadero hijo, porque si no tiene el nexo de la sangre, posee algo mejor: la Comunidad del culto, que el legatario que se niegue a adoptar el culto de esta familia no disfrutará de la sucesión; que, en fin, el parentesco y el derecho de herencia se regularán, no según el nacimiento, sino según los ha establecido. Sin duda que la religión

24) Justo Sierra. Historia General. Citado por Moises Ochoa - Campos. "La Reforma Municipal" pág. 54.

no ha creado a la familia, pero seguramente que ella le ha dado sus reglas, y de ahí que la familia antigua haya recibido una constitución tan diferente de la que hubiese tenido si únicamente los sentimientos naturales la hubiesen fundado".<sup>25</sup>

El rito doméstico fué particular y exclusivo de cada familia y sólo el padre conocía los secretos que los transmitía al heredero. Los sacerdotes eran pues, los padres de familia y no aceptaban intromisión alguna en su potestad.

Con la ubicación del altar y el fuego sagrado, surgió la idea de domicilio, el cual por su carácter religioso se consideró inviolable.

El carácter exclusivista de la religión, cimentó la idea de propiedad. Sólo el primogénito podía heredar y si moría le sucedía el hermano que le siguiese de edad, hasta llegar a los demás parientes varones, pues las hijas, por el hecho de que al casarse ingresaban a otra familia y no podían continuar el culto doméstico, estaban exceptuadas de éste derecho.

El culto doméstico conservó unida a la familia, a pesar de su ensanche paulatino y la constituyó el gens, que es una gran familia, una asociación de individuos emparentados y

25) Fustel de Colanges "La Ciudad Antigua". Pág. 26.

agrupados en torno al culto y al sacerdote, que era su jefe, - su juez. Un origen común ligaba a los miembros de esa familia agrandada que se llamó gens en la lengua latina y por esto se ha dicho que "cada familia creía que todos sus miembros procedían de un antecesor común; generalmente héroe o semi Dios"<sup>26</sup>, pues el culto doméstico divinizó a este antecesor.

Las necesidades de defensa, de comercio y de registrar el matrimonio-hombre y mujer de la misma gens no podían unirse hicieron en Grecia que, después de cierto tiempo, se agrupasen varias familias a lo que llamaron una fratria. Para dar un contenido de legalidad a ésta unión, tuvieron un dios protector común a todas las familias que la integraban y designaron un jefe o fratriarca que presidía los sacrificios y las asambleas. Esta idea se encuentra esbozada en Demóstenes, lo indudable es que ésta nueva asociación no se hizo sin un cierto desarrollo de la idea religiosa, en el momento mismo de unirse estas familias, concibieron una divinidad superior a sus divinidades domésticas, divinidad común a todas y que velaba sobre el grupo entero. Eleváronle un altar, le encendieron un fuego sagrado y le instituyeron un culto".<sup>27</sup>

Más tarde varias fratrias se aliaron e integraron - - una tribu, que adoptó un Dios, escogido entre sus héroes, es -

26) Fustel de Colanges. Opus citatus, Pág. 26.

27) Demóstenes citado por Fustel de Coulanges "La Ciudad Antigua. P. 84.



decir, un hombre divinizado que llamaron héroes epónimo, pues de él tomaba la tribu su nombre. Esta idea se encuentra esbozada por Fustel al decir: "La asociación siguió aumentando naturalmente y de la misma manera. Varias curias o fraternias se agruparon y formaron una tribu. Este nuevo círculo también tuvo su religión, en cada tribu hubo un altar y una divinidad protectora. El dios de la tribu era ordinariamente de igual naturaleza que el de la fraternia o el de la familia. Era un hombre divinizado, un héroe. De él recibió la tribu su nombre: por eso los griegos lo llamaban héroe epónimo. Tenía su día de fiesta anual. La parte principal de la ceremonia religiosa era una comida en que la tribu entera tomaba parte".<sup>28</sup>

La tribu tuvo su jefe que presidía a su vez el culto común y las asambleas de la tribu, tenía un tribunal y un derecho de justicia sobre sus miembros, por lo que se dice que en su origen, la tribu estuvo constituida para ser una sociedad independiente.

Por otra parte, la tribu, como la familia y la fraternia estaban constituidas para ser un cuerpo independiente, puesto que tenía un culto especial, del que estaba excluido el extraño pero: "así como varias fraternias se habían unido en una tribu, pudieron asociarse varias tribus, condición de que se respetase el culto de cada cual, el día en que se celebró esta -  
28) Fustel de Colanges. Opus citatus. Pág. 86.

alianza, existió la Ciudad".<sup>29</sup>

En su origen las familias se habían repartido el país y si al principio vivieron independientes en sus pequeñas sociedades Gobernadas por su jefe hereditario, después se agruparon en fratrias, luego en tribus y surgieron las aldeas. Al fin las aldeas formaron confederaciones que tenían su centro en lo que fué la Ciudad. Así sucedió en la Atica y surgió Atenas.

Al comenzar el siglo VIII ac. época en que se había organizado la vida comunal en las comarcas egéas, aparecía ya el pueblo griego con sus tres ramas: los dorios, eolios y jónicos y estaban fundadas sus principales Ciudades, como Atenas, Esparta, Corinto, Argos, Megara, Tebas, Efeso y Mileto. Pero ¿cómo fue que se constituyeron las Ciudades? es decir, ¿cómo se dió origen a la Ciudad? al respecto el maestro Ochoa Campos nos dice: "... la antigua polis, tenía por base de su organización a sus primitivos clanes o gens, derivados de lazos de parentesco o sea fundados por nexos gentilicios. Sobre este cimiento, se le juntaron, las federaciones o alianzas locales que dieron forma a la Ciudad. La alianza de clases o gens ya de carácter militar dió a la tribu su existencia y su ensanchamiento sobre bases todavía gentilicias y la alianza de tribus, de índole política, constituyó definitivamente la aldea y des-  
29) Fustel de Colanges *ibidem* Pág. 91.

pués la Ciudad, manteniendo en su seno, al principio, la organización gentilicia, o sea, predominando los vínculos de parentesco, pero desembocando al fin en una organización domiciliaria mantenida por lazos de vecindad tal fue en pocas palabras la forma en que aparecieron el Municipio en Occidente".<sup>30</sup>

Por otra parte, la maestra Teresita Rendón Huerta, nos menciona "Por la justa comprensión del proceso histórico de formación del Municipio, es preciso conocer la Ciudad Griega en la cual dos factores fueron determinantes: La configuración geográfica y el culto religioso",<sup>31</sup> por lo que hace al primero -nos dice- "Grecia localizada en la parte más meridional de la península Balcánica, que junto a la zona continental sumamente fragosa y recortada por multitud de canales penínsulas y golfos, presenta profusión de las islas de todas las formas y tamaños situados en el Mar Egéo y el Mar Jónico".<sup>32</sup>

Por lo que respecta al segundo, lo hace relacionar con el primero al señalar: "Este factor natural determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaban sociedades totalmente separadas, ya que entre ellos no solamente había una distancia territorial sino algo más profundo; la

30) Moises Ochoa Campos. Opus citatus. Pág. 58

31) Teresita Rendón Huerta. Opus citatus. Pág. 31

32) Ibidem.

diferencia en el culto, pues sus dioses no eran los mismos, ni las ceremonias ni las oraciones. El culto de una Ciudad estaba prohibido al hombre de otra Ciudad vecina. Los habitantes de una ciudad consideraban que sus dioses rechazaban los homenajes y oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano".<sup>33</sup>

Para fundar a la Ciudad se apeló al único sistema legal de la época que tenía suficiente fuerza para ser respetado: la religión. Por esto se creó la religión de la Ciudad que más tarde fue una verdadera religión Municipal.

La asociación humana se sustentaba en la religión a falta de otro principio que apenas comenzaba a esbozarse: El derecho público. El símbolo institucional de ésta asociación eran las comidas sagradas las ceremonias de la purificación de la Ciudad y todo el culto y en general la religión Municipal.

La religión fijaba las fechas en las que los Ciudadanos debían reunirse en asambleas. Los atenienses las comenzaban con un acto religioso, y la tribuna tenía el carácter sagrado, por lo que exploradores debían llevar una corona sobre sus cabezas e iniciar sus recursos invocando a los dioses. La Ciudad como comunidad social, comenzaba a ejercer una gran influencia en las costumbres de sus miembros.

33) Fustel de Coulanges. Opus citatus citado por Teresita Huerta Rendón. Pág. 31.

La ciudad o polis término griego con el cual se hizo la connotación de la asociación de vecindad organizada políticamente, equivalía en la antigüedad, a Ciudad Estado, que representaba en aquella época, la organización política suprema integrada por demos o Municipios. Es cierto que la palabra Estado no figuró en la terminología antigua y que no se vulgarizó, sino a partir del siglo XVI, pero la polis fué su equivalente dentro de las modalidades del Estado antiguo.

En la teoría clásica de la comunidad política en Grecia, hay tres conceptos inseparables como notas tipificadoras de la polis y que son requisitos sin los cuales dejaría de ser tal: a) la libertad, b) la autarquía y c) la autonomía o capacidad de regirse por sí misma. Estos tres conceptos en que se sustentó el Estado antiguo, forman una trilogía que es el más remoto antecedente del actual principio de soberanía en que se sustenta el Estado moderno.

Por último señalaremos cómo se desarrolló el Municipio en Atenas. En la historia de Grecia, Esparta, situada en tierras adentro, representó el elemento conservador y la estricta disciplina, mientras que Atenas estuvo siempre abierta a las inquietudes e impulsos de nuevas ideas. En Atenas la monarquía fue muy pronto abolida, adoptándose la forma de república democrática. La autoridad pasó a mano de 9 arcontes entre los cua-

les se distribuyeron las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo. Estaban asistidos por un consejo llamado arcopago, cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio. Los arcontes entraban a formar parte del Arcopago, la jurisdicción más elevada de Atenas.

Al respecto Jacques Elluil, manifiesta que el "demas" fue centro de la vida Municipal con Hacienda, Administración y policías propias a cuyo frente estaba un Demarca elegido por la Asamblea -el "Agora"-, sus funciones eran directivas junto con los tesoreros -"Tamisi"- octaba sobre las recompensas a otorgar y se ejercitaba en el juego Administrativo y político. Era pues, el Demarca mandatario del Agora y representante del Estado.<sup>34</sup>

Existía además la Boule cuyas funciones eran las de realizar proyectos de decisiones para presentarles a las Asambleas, asegurar la ejecución de las decisiones tomadas por el pueblo, realizar el exámen moral de los magistrados, revisar las cuentas que rendían los gestores de la Hacienda, vigilar las cuestiones relacionadas con el culto, la guerra y los asuntos exteriores.

---

34) Jacques Elluil citado por Teresita Rendón H. Op. cit. Pág. 38.

La Ekklesia era la Asamblea de todos los Ciudadanos, - era la Autoridad suprema, en ella se votaba sobre las Magistraturas, la defensa del País, las acusaciones de alta traición, así mismo estaban reservadas a éste cuerpo las declaraciones - de guerra y en ella se tomaban todas las decisiones de alta política.

Los títulos y funciones de los magistrados en Atenas, - fueron los siguientes:

- a) El rey que celebraba los sacrificios.
- b) El polemaoca, que juzgaba a los extranjeros y fue - Jefe del Ejército.
- c) El arconte, que velaba por la conservación de los - cortos domésticos.
- d) Los tesmotetes, que en número de 6 presidían los - grandes jurados.
- e) Los pritanos quienes velaban por la conservación - del hogar público y verificaban las comidas sagradas.

Posteriormente en la Democracia fueron creadas las siguientes magistraturas.

- 10 eshategas encargados de los asuntos de guerra y política.
- 10 astinomios, que cuidaban la policía.
- 10 agoranomios, responsables de los mercados.
- 15 sitofilaquios, que vigilaban la venta del trigo.
- 15 metronomios, encargados de las pesas y medidas.
- 10 costodios del tesoro.
- 10 receptores de cuentas.
- 11 encargados de ejecutar sentencias.<sup>35</sup>

Con perides -462-411 ac.- se produjo una verdadera separación de poderes o la Ekklesia tenía el legislativo, la Boulé y los Magistrados el Ejecutivo, ni unas, ni otras poseían el judicial. Posteriormente en 412-330 ac. después de varias reformas y conmociones políticas, se fueron aboliendo muchos órganos e instituciones.

La Nación del Municipio en Atenas debe considerarse en su dimensión política y administrativa; ya que la formación democrática de los atenienses -nos dice Teresita Rendón-, confirió al demostrar una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esa primigenia manifestación del Municipio, --

---

35) Moises Ochoa Campos. La Reforma Municipal, pp. 63-64.



sería acogida, transformada y perfeccionada más tarde por los romanos".<sup>36</sup>

Por último y citando a la misma autora, nos resta por transcribir la decadencia del Municipio en Grecia, donde nos manifiesta, "El cambio de concepto sobre el principio de asociación humana, la nueva idea rectora sobre el Gobierno y las transformaciones que se dieron en la política y en la religión, implicaron el abandono de los esquemas de la vida Municipal, - se atribuye por los grandes historiadores tal decadencia en dos causas fundamentales.

- 1.- De orden moral e indirecto: la transformación de las creencias.
- 2.- De orden material la conquista romana".<sup>37</sup>

b) ROMA

La Administración Municipal surge junto con las Ciudades que nacieron antes que los Estados y Naciones. Por eso tanto en Grecia como en Roma. La que ahora nos ocupa, no se puede decir que eran institucionalmente hablando Municipios, porque no cumplían con los requisitos de ser reconocidos por el Estado, o contar con un Gobierno Representativo. Sin embargo nin-

36) Teresita Rendón Huerta. Op. cit. Pág. 39.

37) Ibídem.

gún pueblo en la historia de la humanidad, ha tenido mayor -- trascendencia e influencia en el desarrollo de la Ciencia del Derecho como Roma, de ésta cultura provienen casi todas las - Instituciones Jurídicas vigentes en el Mundo occidental. Ade-- más de que es en Roma donde por primera vez encontramos la figura del Municipio como Institución Jurídica.

El maestro Guillermo Floris Margadant en su obra de De recho Romano establece:

"En varias oleadas migratorias desde 2000 ac. los arios-indoeuropeos procedentes de la llanura bacteriana, según uno, y del noroeste de Rusia según otros, -penetraron en la región - mediterránea-. Se trataba de un pueblo de pastores enérgico, - inquieto, con familia patriarcal y que tenía por costumbre incinerar a sus muertos.

Encontraron en los países de la cuenca mediterránea - una cultura pre-indoeuropea, bastante desarrollada con rasgos no muy homogéneos en España, Italia, Grecia y el Norte de Afri ca. Esta cultura era sedentaria y agrícola y el hecho de que los pueblos que la componían enterraran a sus muertos ayuda a los arqueólogos a distinguirla de la influencia.

Los arios que penetraron en Italia eran, en su mayoría

los umbrios, quienes expulsaron hacia el noroeste de Italia y el sur de Francia a la antigua población autóctona: los ligures.

Otro grupo de los invasores arios era el de los ilirios que se establecieron en la costa oriental de la península; y un tercer grupo, que se establece en la llanura de Iacio, en la parte central de la costa occidental, era el de los latinos.

A fines del segundo milenio antes de Cristo, cuando el mediterráneo comienza a conocer el hierro, Italia sufre otra invasión, por parte de un pueblo procedente de Asia Menor, puesto en movimiento por las invasiones dóricas: Los etruscos, pueblo no indoeuropeo, de piratas y magos, ingenieros y artistas, amigos de todos los placeres de la vida, cuya lengua sigue siendo una enigma.

Este nuevo huésped sigue diciendo Floris Margadan' T, se estableció en la región toscana. Al sur de ellos una ramificación de los umbrios, los latinos fundarían varias aldeas pequeñas agrupadas en una confederación: la hegemonía de Alba Longa. Una sub-ligase formó entre unas aldeas "de las siete montañas" quizá en parte latinas, en parte sabinas (distinción no radical, ya que tanto los latinos como los sabinos eran --

ramas de los umbríos). Esta unión, posiblemente formada con el fin de defenderse en contra de los etruscos, pudo haber sido el origen de Roma. Desde el siglo VIII ac. comienza en el Sur de Italia la colonización Griega, separada de la zona de los latinos por el pueblo de los Samnitas. Una coalición entre los etruscos y Cártago no logró detener su influencia en Italia, donde introdujeron el alfabeto, adoptado luego por los etruscos y llevado por éstos hacia Roma. Así, el lacio, de unos 2000 km<sup>2</sup>, suelo y pantanoso pero con la ventaja del Tiber y buena situación para el comercio, pudo desarrollarse entre dos grandes culturas: la etrusca al Norte y la Griega al Sur. Esta posición, junto con ventajas indiscutibles trafa consigo también determinados peligros, los etruscos, sobre todo, eran vecinos molestos...".<sup>38</sup>

Por otro lado el maestro Floris Margadant, también nos dá a conocer la Leyenda o fantasía que en forma sencilla trata de explicar el origen de Roma: "los historiadores romanos en la época de transición de la República al Imperio tuvieron buen cuidado al ligar los orígenes de Roma con las más bellas tradiciones griegas haciendo de Roma -a través de Alba Longa- la heredera de Troya. Eneas había huído de las ruinas humeantes de Troya, su Ciudad, y, finalmente, habíase establecido en Italia, casándose con una princesa del Lacio. El hijo de Enéas - 38) Floris Margadant. Derecho Romano. Pág. 18 y 19.

fundó Alba Longa y posteriormente, uno de sus descendientes, Amulio, destronó allí a su hermano Numitor, matando a sus hijos y condenando a su hija como sacerdotista de vesta, a virginidad perpetua, por fortuna intervino el Dios Marte, y así la sacerdotisa dió a luz unos gemelos que fueron abandonados en el Tiber por órdenes de su receloso tío. Una loba los cuidó, y fueron más tarde educados por un pastor. A causa de rivalidades con los jóvenes del Alba Longa, los condujeron ante el Rey y se descubrió la verdad. La población de Alba Longa se unió a los gemelos para destronar al usurpador y reponer a Numitor en el Trono. Luego Rómulo y Remo se retiraron para fundar su propia Ciudad, Roma.

Según los autores romanos ésta fundación ocurrió el 21 de abril del año de 753 ac., cuando aventureros de diversas razas se unieron para establecer los cimientos de la nueva Ciudad, bajo la Dirección de los dos hermanos.

Algún tiempo después mediante el fraticidio, llega Rómulo a ser el primer Monarca de Roma, atrayendo a los hombres hacia su Ciudad mediante un generoso derecho de asilo, y a las mujeres mediante el rapto de las sabinas".<sup>39</sup>

---

Más adelante el maestro Margadant señala: "Según la le  
39) Ibidem.

yenda éste primer Rey (Rómulo) crea y organiza la propiedad, El segundo, Numa dá a Roma su religión, fruto de sus pláticas nocturnas con una bella ninfa. El tercero, Tulio Hostilio, un -- enérgico militar, crea las normas de guerra. El cuarto, Anco - Marcio, es el último Rey pre-etrusco en esta serie legendaria. Luego viene la conquista de Roma por los etruscos; el primer Rey etrusco es Tarquino el Antiguo. Su sucesor, Servio Tulio, agrupa a los ciudadanos en centurias, para fines militares y - cívicos, según una tradición muy inverosímil (actualmente se - prefiere ligar esta reorganizaicón a la derrota de Roma por - los galos: 390 ac.) y finalmente Tarquino el Soberbio, el tira no, provoca el descontento del que nace la República en 509 ó 510 ac.".40

La tradición atribuye a Servio Tulio la organización y consolidación de las Instituciones políticas: en razón de que fue el quien introdujo la división del pueblo en cinco clases y cada una en centurias. Cada centurias tenía un representante en la asamblea. Había 193 centurias en total, pero 98 las inte graban los Ciudadanos más ricos. El sistema Gubernamental esta blecido por Servio Tulio funcionaba con un regimen aristocrá- tico disfrazado de Democracia.

Por otra parte, señala la maestra Teresita Rendón Huer  
40) Floris Margadant. Op. cit. Pág. 20.

ta que "... la institución del Tribunado parece ser el antecedente más claro del Gobierno Municipal; ya que fué el medio a través del cual se introdujo por caminos legales, un elemento revolucionario en la organización política. El establecimiento del Tribunado y la retirada al monte sagrado ocurrieron -- aproximadamente en el año 494.

Los tribunos eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal; el pueblo elegía uno para cada cuatro tribus o barrios de la Ciudad, se trataba pues de una especie de consejo comunal en pequeña escala. Poco a poco los Tribunos se reunieron para deliberar juntos los problemas comunes de la Ciudad. En un principio, no tenían capacidad jurídica para proteger eficazmente los intereses de los plebeyos, pero como suele ocurrir siempre, los poderes que los tribunos arrojaron con el apoyo popular fueron reconocidos de jure por la sociedad entera".<sup>41</sup>

El maestro Adolfo Posada nos dice: "... el periodo -- culminante y decisivo en el proceso o génesis del Municipio, -- como Comunidad de vida y como régimen político-administrativo, de ésta, una vez incorporada a la más amplia organización, es el de la expansión Romana".<sup>42</sup>

41) Teresita Rendón Huerta. Derecho Municipal. Pág. 52 y 53.

42) Posada Adolfo. Citado por Teresita Rendón Huerta. Pág. 53.

"Es importante destacar -señala Teresita Rendón Huerta- que Roma bajo la República realiza su gran expansión y crea una nueva organización del populos, constituyendo tribus clasificadas como suburbana, palatina, esquilatina y collina. Aunque no sea dable fijar con exactitud la población de Roma, ésta era, sin duda, una gran ciudad. Gibbon, por ejemplo, le atribuye 1,200,000 almas en su mejor momento, con unas 50,000 casas. Cálculos autorizados fijan a la población de roma en 800,000 habitantes, más 200,000 en el campo. Con una población así, lógico es que tuvieran que resolverse problemas como en las actuales Ciudades; por lo que se considera a los romanos como los precursores de la Administración Urbana, al respecto señala el autor Munro: "en Roma se debía cuidar de la salubridad, del abastecimiento del agua, de la construcción del tránsito de las facilidades de las diversiones públicas y del mantenimiento del orden y de la defensa de la Ley. Pero en Roma -como en Atenas- tampoco llega a delinarse claramente la diferencia entre el Gobierno estrictamente Municipal y el que hoy llamamos Nacional".<sup>43</sup>

El Municipio como institución encuentra su origen en Roma -ciudad- durante el periodo de expansión, pues es ahí -- cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de Gobierno, -  
43) Teresita Rendón Huerta. Op. cit. Pág. 54.



así pues la Ciudad romana contando con sus disciplinados ejércitos se lanzó a la conquista de sus vecinos, alejando más -- acorde sus pretensiones de dominación pues "la idea del imperium les hizo concebir a los romanos, la manera de conservar - la Ciudad vencida bajo su dominación, bajo su imperium. Así - surgió el Imperio Romano. Por ésto casi nunca destruyeron a - las Ciudades sometidas, sino que las dominaron únicamente y lo graron su intento valiéndose de un nuevo procedimiento que dió como fruto, más tarde, la aparición de un régimen municipal que se fué generalizando".<sup>44</sup> Es decir, Roma al extender su imperio a las ciudades vecinas, ocasionó el surgimiento de nuevos y graves problemas que eran necesarios resolver para fortalecer su poderío, por lo cual casi nunca destruyó a las ciudades conquistadas, sino que les dejaba toda clase de libertades para que siguieran con sus costumbres, su religión dejándoles de hecho su administración aunque no reconocida en derecho, los habitantes de éstos pueblos conquistados no eran absorbidos por sus conquistadores, pues aunque no se les daba categoría de - ciudadano de Roma, si se les consideraba como extranjeros libres. De ahí que "al principio, la dominación romana no pretendió formar una sola Nación dando a los pueblos dominados ingreso en el Estado romano, IN CIVITATE, sino que estableció un dominio político, IMPERIO, como expresión de todos los poderes"<sup>45</sup>

44) Coutiño Lemus Jorge. Hacia una Reforma del Art. 115 en Materia Municipal. Pág. 25.

45) Ibidem.

Por lo que Roma ejercía un sistema político de dominación en el cual sometía a su autoridad por la fuerza de las armas o por la celebración de pactos a otras ciudades, ejerciendo así la titularidad del poder hegemónico pero respetando el derecho, de los que se le subordinaban, a conservar sus propias instituciones políticas internas y el manejo de sus asuntos con el reconocimiento de facultades autónomas para el ejercicio del poder a nivel puramente local. Pero eso se dice, que existen 2 categorías:

- a). Los súbditos, DEDITI, eran los que habiendo pronunciado la fórmula de DEDITIO, entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus casas, sus templos, sus dioses. No sólo habían renunciado pues, a su gobierno municipal, sino también a todo lo que más amaban, es decir, a su religión y a su derecho privado. A partir de este momento, éstos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político. El orden era mantenido por el prefecto enviado por Roma.
- b). La otra categoría era la de los aliados o SOCCI. Fustel de Coulanges dice que a éstos se les trataba menos mal y detalla la organización que guardaban: "el día que ingresaban en la dominación romana se estipulaba que conservarían su régimen muni-

cipal y seguirían organizados en Ciudades, seguían conservando en cada urbe una constitución propia, magistraturas, senado, pritaneo, leyes y jueces. - La ciudad se reputaba de independiente y no parecía tener otras relaciones con Roma que las de una aliada con su aliada. Sin embargo en los términos del tratado suscrito en el momento de la conquista, Roma había insertado: MAJESTATEM POPULI ROMANI COMETE CONSERVATO.

Estas palabras establecían la dependencia de la Ciudad aliada con la Ciudad dominadora y como eran muy vagas, resultaba que la medida de ésta dependencia la determinaba siempre el más fuerte. Esas ciudades llamadas libres recibían órdenes de Roma, obedecían a los precónsules y pagaban impuestos a los publicanos: sus magistrados rendían cuentas al gobernador de la provincia, que recibían también la apelación contra sus jueces.

Esta época fue una etapa de transición necesaria, que hizo ver a los antiguos la posibilidad de coordinar la vida Municipal aislada, con la existencia del Estado. La prueba es: que las ciudades aisladas conservaron sus magistrados municipales y los estrategas que antes fueron jefes militares y políticos del pequeño Estado, se convirtieron en ediles que ciudaban de los servicios urbanos. Al mismo tiempo, dichas ciudades :- -

enviaban anualmente sus representantes que trataban con el senado de Roma los asuntos que los afectaban.<sup>46</sup>

Las ciudades que se reservaron su organización municipal se les llamó Municipio pero "no todos los Municipios -manifiesta Teresita Rendón Huerta- romanos tenían igual jerarquía, sino que se establecían entre ellos clases o categorías en razón de los derechos. Ciertas ciudades de Italia recibían la civitas entera, o la civitas sino sufragio. Estas ciudades constituyeron los Municipios, el civis municeps, tenía -el derecho de ciudadanía romana -commertium connubium- pero no los políticos -el sufragio- Giraud, citado por Posada, distingue cuatro clases de Municipios: el que tenía el derecho de ciudadanía completo, ótimo jure; el que sólo tenía parte de él; el que conservaba su propia legislación; y el que adaptaba la de Roma, haciéndose de la condición de los fundifacti".<sup>47</sup>

Por otra parte, la misma autora sigue diciendo: "a pesar de lo que señala Giraud, cierto es que en Roma se hicieron concretos tres tipos de Municipios:

- 1.- Los ótimo jure que gozaban del jussuffragii y el jus honorum, y se administraban de manera independiente.

46) Ibidem. Pág. 26.

47) Teresita Rendón Op. cit. Pág. 56.

- 2.- Los caerites que tenían todos los derechos, salvo el *jus suffragi* y el *jus honorum*, es decir, tenían esencialmente derechos civiles, y como lo señala Jacques Ellul: "Frecuentemente se administraban por sí mismos, recibiendo a veces, un *praefectus* delegado por Roma; éstas eran las *civitates sine sufragio* propiamente dichas y
- 3.- Los llamados *aerari*, que prácticamente no tenían ninguna ventaja, ya que eran administrados por un *praefectus* que venía de Roma cuyo nombramiento se hacía por los *comitia tributa*, ellos tenían que pagar un impuesto especial, probablemente para rescatar su libertad que les había sido arrebatada por Roma".<sup>48</sup>

La situación anterior, provocó que las ciudades lucharan por obtener el pleno derecho lo que muchas de las veces terminó en duras represiones. Así mismo, se motivó que existieran una diversidad de categorías en las poblaciones: "las que tenían un gobierno municipal, recibían a su vez diversas modalidades en su organización y gobierno, se les llamaba por lo tanto, de varias maneras; *municipios*, *colonia*, *prefectura*, *fora*, *vici*, *conciliabula*, *castella* y sus autoridades se denominaban; *Duumviri*, *Quatuorviri*, *Praefectus*, *Ediles*, *Dictator* y el

48) *Ibidem*. Pág. 56 y 57.

Consejo Municipal Ordo. Estas magistraturas existieron con los jueces, con el senado local y con el pritaneo. Algunas poblaciones entregaban tributos, otras no pagaban impuestos y también las habían gobernadas por prefectos enviados por prefectos enviados por roma. Esta diversidad de orígenes y de privilegios introducía diferencias esenciales en la forma de su Gobierno y en la condición jurídica de sus habitantes.

La organización de las poblaciones bajo la dominación de una sola ciudad, constituyó un hecho que revolucionó al mundo antiguo. Las ciudades antes reacias a unirse con otras y - mucho menos a mantener en común leyes e instituciones, ahora pedían a Roma, como las poblaciones del Lacio, "que se nos conceda igualdad, tengamos las mismas leyes, que solo formemos con vosotros un único Estado, una civitas; sólo tengamos un nombre y que a todos se nos llame igualmente romanos". Las ciudades del Lacio, por ejemplo, no obtuvieron inmediatamente los derechos que reclamaban, pero después de un siglo tenían ya - sus gobiernos municipales. En el siglo III a de C., la región de Nápoles, dependiente de Roma después de la célebre guerra - de los samnitas, quedó organizada en Municipios y Prefecturas o Colonias.

Fustel de Coulanges al respecto manifiesta: "Que después se distinguían cuatro categorías de poblaciones:

1.- Los aliados, que tenían un gobierno y leyes propias y ningún lazo de derecho con los ciudadanos romanos.

2.- Las Colonias, que gozaban del derecho civil de los romanos sin participar de los derechos políticos.

3.- De derecho Itálico, es decir, las que por favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad íntegra sobre sus tierras, como si éstas tierras hubiesen estado en Italia.

4.- Las Ciudades de derechos latino, esto es, aquellas cuyos habitantes, según el uso de antaño establecido en el Lacio, podían, convertirse en ciudadanos romanos, tras haber ejercido una magistratura municipal.

Sin embargo, el Derecho Romano había de lograr la igualdad más o menos real, de los Municipios en sus derechos y en su organización.

En cada Municipio se retrata la capital, con sus Magistrados y sus aspiraciones perpetuas y gozar de la plenitud del derecho romano que muchos obtuvieron.

A partir del año de 146 a. de C., todo el Mediterráneo, hallábase bajo la dominación romana. Los Tributos, los impues-

tos y las indemnizaciones de guerra que recibía Roma, le representaban un magnífico negocio".<sup>49</sup>

Debe destacarse el hecho de que el Municipio constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a todas las comunidades políticamente subordinadas, las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía. Por esto se dice que el término Municipium deriva de Munia Capere que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un foedus tratado por un pueblo libre, único capaz de hacer tal tratado. El populus romanus garantizaba en ese tratado al Municipio un derecho de ciudadanía como reconocimiento de su participación. Nacía así una unión internacional y también una unión interna entre las ciudades. Pero en el Municipio habían un populos que continuaba usando sus leyes particulares. Se formaba, pues, en el Municipio una doble ciudadanía, ya que el habitante del Municipio tenía derechos políticos romanos. Pero éste problema del derecho de ciudadanía es difícil. Por una parte es cierto que el Ciudadano de Roma-Ciudad no podía ser ciudadano de otra ciudad Italiana, pero por otro lado, parece exacto afirmar que algunos habitantes de municipios pudieron conservar su derecho local, su ciudadanía en su ciudad de origen, siendo al mismo tiempo ciudadanos romanos. Eso tuvo lugar sobre todo, en

49) Ochoa Campos Moises. El Municipio, su evolución Institucional. Pág. 63.



los municipios constituidos sobre la base de un tratado.

"El sentido primitivo del Municipium desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federadas pudieron obtener la ciudadanía. Se produjo así una gran confusión ya que el término municeps pudo designar al principio del siglo II, tanto al Ciudadano romano fuera de Roma, como a los miembros de las colonias".<sup>50</sup>

Tal situación provocó que en el año 89 y 90 a. C. se expidiera la Ley Julia y la Plautia Papiria respectivamente, a efecto de que desapareciera la distinción entre Municipios y Ciudades confederadas, es decir, se otorgó la ciudadanía romana a todos los habitantes igualándolos en su condición política, uniformando las bases de la administración municipal pero persistiendo en las diferencias en cuanto al régimen local.

Por otro lado debe hacerse mención de que en el año 211 d. C. el Emperador Caracaya emite un Edicto en el cual concede la ciudadanía romana a todos los habitantes del Imperio.

En Roma quedaron perfectamente delineados los elementos que identifican al Municipio como un ente jurídico-político  
50) Teresita Rendón. Op. cit. Pág. 55.

de derecho público. Tales elementos -nos dice Teresita Rendón-, pueden resumirse de la siguiente manera:"

- 1.- Un Territorium.
- 2.- Un populus que se manifestaba en la asamblea general.
- 3.- Un poder organizado, curia -cuerpo deliberante-, - con sus magistrados y
- 4.- Una legislación propia igual a la de Roma ciudad, dependiendo del tipo de Municipio.

Entre sus principales características podemos anotar:

a) el culto especial de sus dioses, b) la configuración de una personalidad propia, c) la organización derivada de la Ley Julia Municipalis y de la Ley Rubria, en las cuales se establecía que cada Municipio debía tener un consejo, su curia, sus comicios y sus magistrados y d) el establecimiento de la Institución Municipal como solución al problema de equilibrio político".<sup>51</sup>

De ello se desprende que los elementos del Municipio romano son: un territorio, una comunidad humana dotada de derechos políticos autónomos y de autoridades propias designadas - por el voto de la población, un poder organizado investido de

51) Ibídem. Pág. 56.

facultades suficientes y la autonomía necesaria para la atención de las necesidades de la población, plena capacidad para procurarse en forma independiente los recursos económicos indispensables para su subsistencia y, su integración política a otra entidad política de nivel superior en los términos establecidos por una norma de nivel constitucional.

Por otra parte, Coutiño Lemus, refiere: "En forma general puede establecerse que la organización y la administración del Municipio romano estuvo a cargo de la CURIA y del COMICIO o asamblea del pueblo y de funcionarios públicos municipales.

LA CURIA, llamada también SENADO o ARDO DECURIONUM era un cuerpo político durante largo tiempo electivo, formado generalmente por cien miembros =DECURIONES CURIALES-. El COMICIO o asamblea del pueblo, en la que participan los CIVES MUNICIPALES, elegía a los Magistrados y votaba las leyes locales.

Los funcionarios públicos que desempeñaban magistraturas y oficios superiores -HONORES- eran: los DVOVIRI UURI DICUNDO, quienes presidían la curia y las asambleas populares, -cuidaban de la regularidad de las elecciones, impartían justicia y, en general, dirigían la administración municipal; los DVOVIRIAEDILES, que tenía a su cargo la policía y el orden de las calles y plazas y los edificios públicos; los QUAESTORES,

encargados de la hacienda local; los CENSORES encargados de formar y corregir el censo. Todos ellos recibían grandes honores, pero además respondían de las cargas municipales y de los daños que causarían durante su gestión para lo cual debían otorgar fianza o hipoteca y además entregar una suma al tesoro para los espectáculos y edificios públicos.

Existieron también el CURADOR que era un funcionario nombrado por el Emperador para vigilar las haciendas locales, y el DEFENSOR CIVITATIS o DEFENSOR PLEBIS, en algunos casos electivo y en otros nombrado por el prefecto, que tenían como misión defender a los ciudadanos y en particular a los plebeyos contra los abusos de los funcionarios. Los funcionarios inferiores, a quienes no se les concedían honores, si munera, eran los jefes de determinados servicios públicos como los CURADORES VIARUM, BALNEORUM ACUADUCTUS, etc.

Por último en relación a la decadencia del Imperio Romano, Teresita Rendón Huerta, nos señala: "La primera lección que la historia Municipal de Imperio Romano nos da es esta: - Que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente, gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que su gran época se apoya en un basto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio y que cuando el despotismo domina a las municipalidades, la de

cadencia de la gran estructura imperial se consuma rápida y fatalmente.

El problema de equilibrio político, que se resuelve con el régimen municipal, persistirá, reproduciéndose en las épocas posteriores a la disolución del Imperio. Tal problema se suscitará siempre que sea preciso armonizar la vida de ciertas comunidades locales, con las necesidades de una expansión, conquista o dominación o de una cooperación política territorial, por encima y más allá del núcleo vecinal.

A medida que el tiempo pasaba, la conducta de los ciudadanos fue degenerando, sobrevino una gran corrupción y la civilización romana fue invadida de toda clase de vicios, "el cristianismo redentor expelió todas las podredumbres de la civilización pagana" y aflojados los vínculos de solidaridad del Imperio Romano por la decadencia del poder de sus armas, se desquició su estructura gigantesca y surgió una poderosa raza oriunda de los bosques de la Germania, que buscando sitios donde establecerse, eligió como apropiado todo el centro y medio día de Europa. Estando ayudada de los traidores, mediante los naturales preeleminares de irrupciones, promesas, pactos de paz y guerra y otras concomitancias, que desataron el desastre. Con su llegada se hundió el poderío romano y como si el pueblo invasor no trajera otra misión que la destructora, formuló --

Atila sus históricas palabras: "Un estímulo interior me remueve a devastar ese pueblo abominable y a destruir sus ciudades. "El poder de Roma decaería, terminarían sus conquistas, pero + lo que jamás terminará, es el ejemplo histórico de su organización, y el gran espíritu jurídico que animó todos los actos - del pueblo romano.

Hemos llegado sumariamente al final del proceso histórico del Municipio en la antigüedad, que para algunos autores termina en el año 476 con la caída del último emperador romano de Occidente y para otros en el 375 cuando Valente fué incapáz de contener la invasión germánica, con lo que se marca el comienzo de la Edad Media".<sup>52</sup>

### c) EDAD MEDIA

Hemos analizado a groso modo, las manifestaciones del Municipio en Grecia y en Roma, ahora nos corresponde hacer un breve estudio de cómo ésta. Institución se fue forjando en la Edad Media, remontándonos de una manera específica al Municipio en España, por ser un antecedente directo e inmediato a - nuestras raíces municipales.

La maestra Teresita Rendón Huerta al respecto del surgimiento de esta época nos señala: "La agonía de la antigüedad  
52) Teresita Rendón Huerta. Op. cit. Pág. 57 y 58.

duró aproximadamente un siglo. Sin embargo no es posible trazar una línea divisoria, tajante ni marcar en fechas ciertas, el momento en que comienza la Edad Media; algunos historiadores señalan que el año 375 puede ser considerado también como su inicio, por el hecho de que el cristianismo, una de las dos fuerzas que ocasionaron la caída del Imperio antiguo, conseguían entonces su victoria definitiva, sobre el paganismo grecoromano. A tal respecto algunos investigadores se inclinarían acaso a colocar la fecha límite entre ambas épocas en el año 313, en el Edicto de Tolerancia promulgado por Constantino el Grande.

Desde cualquier punto de vista que se considere, puede deslizarse arbitrariamente el límite de éstas dos épocas. Lo cierto es que éste periodo no comenzó de súbito un día determinado. Los tiempos nuevos se habían anunciado con grandes conmociones, cuya influencia se dejarían sentir durante varios siglos; la Antigüedad desembocó, pues, gradualmente en la Edad Media, de la misma manera que ésta dió paso a la Edad Moderna.<sup>53</sup>

La Edad Media fue un periodo el cual se caracterizó por la fundación de varios estados en los cuales -según establece Teresita Rendón-, se establecía una separación entre -  
53) Teresita Rendón Huerta. Derecho Municipal. Pág. 67.

dos grupos: los católicos y los musulmanes. Los pueblos que siglos antes desempeñaran un papel secundario en la historia, comenzaron a influir en la organización municipal de Italia y España, e iniciaba sus propios sistemas de vida local en el Norte; mientras que en el Oriente de Europa, se establecía otro Estado que también había de contribuir a la transformación de las Instituciones antiguas.

Ochoa Campos al respecto menciona: "Por el Este, en el margen oriental del Tigris y del Eufrates, los persas mantenían su actitud hostil y los Ostrogodos -godos del Este- que habían quedado desparramados en la región del Danubio; se reorganizaron con Teodorico a la cabeza y después de recorrer ese río hasta las costas griegas del mar Adriático, habían de pactar con el Emperador Bizantino, quien los lanzaría sobre Italia y ocuparían su capital, ya que no era Roma sino Ravena.

Por el Oriente, la antigua Bizancio, escogida por Constantino para fundar la nueva Capital del Imperio Romano de Oriente, se convierte en la esplendorosa Constantinopla, que fue el más importante Centro Comercial del Mundo.

Al Sur los árabes y los moros del Africa daban muestra de su impetuoso anhelo de conquistas.



Por el Norte entre el Danubio y el Rin, los germanos amenazaban desde hacia muchos siglos, y en el siglo V atravesaban los Alemanes el Rin y se fijaban en todos los territorios que se extienden en ambos márgenes.

Al Occidente, los francos se establecían a orillas del Mosa y a sus "espaldas", estaban los sajones.

En la parte más occidental del Europa, los visigodos -godos del Oeste- invadían la Península Ibérica."<sup>54</sup>

El Municipio en la Edad Media comenzó a tomar sus características del Siglo III en el que la inestabilidad del Imperio, el bandolerismo, las continuas invasiones, obligaron a las ciudades a transformarse de recintos abiertos preocupados por embellecerse en aglomeraciones encerradas entre altas murallas, aptas para guarecerse y defenderse.

Cada Ciudad tenía su gobierno principal, y la clase dominante (nobleza senatorial) vivía afuera de la Ciudad en villas dentro de sus dominios.

El mundo romano se hallaba dividido desde la muerte de Teodosio en dos grandes Imperios: el de Oriente cuya capi-

54) Moises Ochoa Campos. El Municipio y su evolución Institucional. Pág. 77 y 78.

tal era Constantinopla, y el de Occidente cuya capital fue Ravena.

En el Derecho continuaba la obra de unificación, desde el siglo IX se inicia el periodo de condificación del derecho romano. Justiniano auxiliado por cultos jurisconsultos, recopiló los edictos pretorios, las leyes y constituciones imperiales y se formó el Código Justiniano, el cual proclamaba la igualdad de los hombres ante la Ley.

Con respecto a España, el pueblo vencido pudo mantener sus Instituciones políticas representadas en el Municipio, el cual conservó las características de los últimos tiempos del Imperio romano, a la vez que recibía nuevas formas con sus funciones transplantadas de la Germania por los visigodos. - El Municipio aunque de origen romano, subsistió en ésta época; también continuaron subsistentes hasta cierto punto, la religión las costumbres y la legislación especial de los Españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores: un magistrado importante del municipio era el defensor de la Ciudad, - que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder: el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba el Municipio para la creación de hospitales, y para todas las empresas de interés nacional o religioso que no fueran sospechosas y perjudiciales para los visigodos. -

"Durante este periodo -nos dice Ochoa Campos- la parroquia y el Municipio o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y a la libertad, y el odio a los dominadores.

Convertidos los visigodos al catolicismo, celebraron -periódicamente concilios en que se decidían los negocios del - Estado.

Los visigodos conservaron los magistrados municipales pero implantaron dos nuevas Instituciones también municipales y genuinamente germánicas: el Placitum y el conventus publicos vicinorum; se ha sostenido que el placitum era la reunión judicial de los hombres libres, el conventus publicus vicinorum fue una Asamblea integrada en igual forma que el placitum, es decir, por los hombres libres de la Ciudad o del Distrito rural y no tenían funciones judiciales, sino administrativas en lo relativo a problemas locales, tales como huída de siervos, deslinde y amojonamiento.

Como ya anteriormente se dijo, era característica de las Ciudades en la Edad Media la necesidad de protegerse de las constantes incursiones de pueblos enemigos. Las ciudades amuralladas acortaban el desarrollo urbano. Las Calles eran estrechas las casas estranguladas y reciamente constituidas, la vi-

da se hacía más unida dentro de ellas por las continuas zozobras.

Los pueblos que aún no se acomodaban en un territorio, devastaban los países en sus constantes incursiones. Como los soberanos eran incapaces de defender a las poblaciones de las amenazas del enemigo, éstas se agruparon en torno a los jefes militares, quienes monopolizaron el poder, siendo en sus dominios, que se llamaron feudos, los propietarios, jefes militares, jueces y legisladores".<sup>55</sup>

En el siglo X encontramos ya la típica Ciudad feudal - en que se presentó la pulverización de los centros del poder - la idea romana de Estado basada en la soberanía del todo sobre las partes fue reemplazada por el señorío autónomo. Los señores feudales se decían vasallos del Rey, pero en realidad lo veían como un igual y muchas veces imponían su voluntad.

Los reinos se dividían en principados eclesiásticos o arzobispados y en feudos de los grandes vasallos: condes, duques y marqueses.

El señor feudal tenía bajo su dominio a los hombres libres no nobles, los villanos, que eran los antiguos Ciudadanos.

55) Ochoa Campos. Op. cit. Pág. 85.

Las clases rurales tenían la protección del señor o cambios de servicios y los gremios o corporaciones de burgueses, al cesar las invasiones habían celebrado pactos de diversas clases con sus señores u obispos.

La aldea feudal surgió como un lugar fortificado en que las casas de los pobladores se guarecían dentro de una muralla. Los colonos se establecían en torno al señor feudal, así surgía la aldea, cuyo desarrollo dependía de la importancia del campamento militar o de su situación en las rutas comerciales. Dentro de las aldeas el artesano emprendió sus incipientes tareas industriales. La diferencia entre el trabajo agrícola y el artesano, motivó las dos clases de comunidades: LA URBANA Y LA RURAL, siendo la primera el pueblo y la ciudad y la segunda la aldea.

Los gremios de comerciantes primero y luego junto con los artesanos, dirigieron la lucha de las ciudades en contra de los señores feudales. Los gremios ocuparon el Gobierno de los Municipios al obtener el cobro de impuestos por su conducto, cuando los señores convinieron en fijar su monto y dejar a las corporaciones la responsabilidad de recaudar.

Fue desde el siglo XI, cuando comenzó a hacerse más patente la diferencia entre el Municipio Urbano y el Municipio -

rural, al separarse el artesano de la agricultura. Con ésto en la Europa Occidental se registró el desarrollo de la vida cívica.

A manera de recalcar lo anterior, podemos establecer - que el papel del gremio en la vida política del Municipio tuvo una gran importancia, ya que, como Ochoa Campos los sostiene - fueron éstos los que acaudillaron las luchas de las ciudades - contra los señores feudales. Los gremios terminaron por participar activamente en el Gobierno de la Municipalidad, una vez que las Ciudades hubieron conquistado mayor o menor independencia entre los señores feudales. Por lo tanto, los gremios municipales de comerciantes y artesanos fueron la fuerza más organizada de la vida comunal en la Edad Media.

A contar del siglo XI, las ciudades comenzaron a florcer debido al renacimiento del comercio, con ésto -nos dice - Ochoa Campos- aumentó el poder Municipal, que se dispuso a limitar las arbitrariedades del señor feudal. Por ello las COMUNAS -nombre por el cual se le designaba a los Municipios en - aquélla época- formaron ligas o conjuraciones que exigieron - se fijaran las obligaciones y derechos que les incumbían estas estipulaciones redactadas en un acta, firmada por el señor feudal o por el Rey, constituía lo que se llamó CARTA o FUERO,

así como el Municipio que lo recibía se llamó COMUNA AFORADA".<sup>56</sup>

En España, para atraer gente para establecer en los pueblos los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegio que constituyeron el FUERO MUNICIPAL o sea, la Ley que regulaba en cada localidad. En este tiempo los hombres de la población se reunían en el CONCILIUM o Asamblea Judicial y que substituyó por completo al CONVENTUS PUBLICUS VICINORUM.

Del CONCILIUM nació el CONSEJO MUNICIPAL. El juez fué elegido por la Asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el Rey; también eligieron alcaldes, que por un año ejercían las funciones judiciales y como lo establece Ruben Geraldo Venegas: "Así el Municipio logró un lento pero seguro avance en el proceso de la reconquista. Del concilium nació el Consejo Municipal. Según Manuel Escude existían dos clases de consejos, "... uno en el que disfrutaban de voz y de voto todos los aforados y en él se discutían en asamblea general, los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios; el otro consejo estaba compuesto por los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de vecino "El primero recibió el nom

56) Ochoa Campos. Op. cit. Pág. 90 y 91.

bre de CABILDO ABJERTO, el segundo fué el Consejo Municipal o CABILDO SECULAR, finalmente llamado AYUNTAMIENTO".<sup>57</sup>

Por otra parte, Coutiño Lemus Jorge Amador señala: "Los caudillos de los grupos que participaron en la reconquista, disfrutaban de parte de los terrenos conquistados que convertían en feudos..., pero estos señores feudales trataban de extender sus dominios cometiendo violencias contra los propios Municipios. Así se presentó la necesidad de establecer reglas más estrictas que resguardaran los derechos de los Municipalidades y en 1020, se reunieron en León los representantes de los Municipios y formularon una Ley aprobada por Alfonso V y conocida con el nombre de Fuero de León, que es uno de los documentos más importantes de la Edad Media. El fuero de León garantizaba la existencia de las administraciones municipales en ese reino y sirvió de modelo a muchos otros fueron obtenidos de los demás reyes de España.

"Estas legislaciones locales consignaban derechos especiales a cada ciudad o municipio rural, que no podían desenvolverse dentro del ambiente arbitrario de los feudos, ni de acuerdo con la Ley general, que no amparaba dentro de sus especiales necesidades, a cada población.

57) Rubén Geraldo Venegas.- Régimen Constitucional de los Municipios y exámen del Juicio Político a los Ayuntamientos. Pág. 45.



A las legislaciones locales se les llamó también CARTAS PUEBLAS, que extendieron los nobles y reyes a cambio de la cooperación que necesitaban para la guerra".<sup>58</sup>

Ochoa Campos en su obra la Reforma Municipal nos establece: "La soberanía local recaía en la Asamblea de vecinos o consejo abierto, que se reunía los domingos al toque de la campana y que resolvía los asuntos generales y designaba a los que habían de desempeñar los cargos municipales. El consejo o cabildo abierto, en sus primeros tiempos constituido por las cabezas de familia, fué una supervivencia, de la primitiva asamblea de clanes. Los consejos poseían sus bienes propios y dictaban Ordenanzas municipales regulando la Industria, el comercio y los gremios, etc.

Los funcionarios Municipales eran los Alcaldes o justicias, que tenía la jurisdicción civil y criminal, los jurados o fieles eran los encargados de hacer cumplir las ordenanzas - sobre víveres pesas y medidas.

El siglo XII y parte del siglo XIII constituyen la Edad de oro de los municipios Españoles. En general podemos decir que los cabildos españoles habían logrado la igualdad civil y política de los ciudadanos, la inviolabilidad de los domicilios,

58) Jorge Amador Coutiño Lemus.- Hacia una reforma del Art. - 115 Constitucional en Mat. Municipal. Pág. 34.

la importancia del derecho de vecindad, derecho de elegir a los funcionarios municipales y responsabilidad de éstos funcionarios, justicia impartida por magistrados elegidos por un consejo municipal y derecho a no ser privado de la libertad sin previa sentencia de los jueces locales.

Por último de una manera breve, tocaremos el tema de la caída de las comunas en la Edad Media. En la época de Jaime I, el Conquistador -nos dice Ochoa Campos- se compilaron los --fueros y disposiciones que se habían dictado en beneficio de --los pueblos y se estableció un sistema de ingresos que evitó --la explotación tributaria que padecían los municipios. Esto hizo que los municipios se agruparan con el Rey en contra de los señores feudales. En esta época, la historia de España es de guerras entre los reyes y nobles y luchas de los municipios --con el Rey para mantener los fueros.

Alfonso X, el sabio, trató de limitar las facultades --de los consejos municipales por medio de un Código que sustituyó los diversos fueros, siendo el Código de las Siete Partidas.

Los Municipios castellanos y leoneses comenzaron a protestar por los crecidos impuestos que establecía Alfonso X. --Los municipios trataron de robustecerse contra el poder real, asociando sus fuerzas y de aquí nacieron las hermandades de --

Castilla y León, que fueron verdaderas confederaciones de Municipios. Los municipios españoles, luchaban por conservar sus fueros y privilegios.

Sin embargo, el consejo municipal acabó en las Ciudades con el consejo abierto o asamblea general de vecinos y los cargos municipales pasaron a cargo de la burguesía adinerada, conservándose únicamente el antiguo concepto popular, en los municipios rurales.

En Castilla, el Rey respetó los privilegios municipales a cambio de la alianza de las comunas, en contra de los señores feudales. Alfonso XI el justiciero, fué uno de los reyes que aprovechó el apoyo de la burguesía de las ciudades. Aliados la burguesía y el Rey, nacieron los consejos municipales. Ese fué el momento en que principian a tomar forma los actuales municipios, reduciendo las comunidades semi-republicanas, semi-feudales a simples corporaciones administrativas con mayor o menor intervención en ellas del poder central.

Enrique III apodado el doliente, Rey de Castilla, o León, obtuvo de las cortes una autorización para cobrar subsidios sin necesidad de consultar a los representantes de las ciudades, por lo que los Municipios protestaron pidiendo que se les relevase del pago de las dietas que cobraban sus diputados o procuradores.

Continuando con la política que minaba la autonomía municipal, Enrique III en 1396, nombró corregidores que ejercieron la autoridad superior de las ciudades de importancia y la presidencia de las juntas municipales, absorbiendo las atribuciones judiciales y administrativas que correspondían antes a los alcaldes. De ésta manera fué creciendo el poder central en España.

Felipe V, con el decreto de Nueva Plata terminó con los privilegios municipales regionales -Aragón, Cataluña, Valencia organizado la Institución Municipal de un modo uniforme. Se instauró el régimen del uniformismo y se consolidó el centralismo.

En 1519, la Ciudad de Toledo arengó a las demás ciudades de la Corona castellana, con el objeto de remover una acción conjunta que pusiese un límite a los excesos del emperador Carlos V. La dirección de éste movimiento la asumió el Ayuntamiento toledano. En julio de 1520 se reunieron en Avila representantes de 15 ciudades y Villas castellanas que instituyeron una junta la que al formular su programa político, se declaró en favor de los fueros municipales. Declarada la guerra de las comunidades, el 31 de octubre de 1520, fueron derrotados los comuneros en los campos de Villalar, en abril de 1521.

La libertad municipal, impulso creador de las Naciones en Occidente, caía en Toledo, Segovia y Salamanca. La centralización no tuvo ya freno alguno".<sup>59</sup> De esta manera es como en la Edad Media se dió el decaimiento de las Comunas.

#### d) EDAD CONTEMPORANEA

Para la realización de éste apartado, nos basaremos en la obra del maestro Moisés Ochoa Campos titulada "El Municipio, su evolución Institucional" y sólo enunciaremos la forma en que se fué desarrollando el Municipio en los siglos XIX y XX de nuestra era en países como Francia, Italia y España.

##### a) FRANCIA

La nota distintiva del régimen municipal francés en el siglo XIX, había de ser el uniformismo.

El municipio emanado de la Revolución Francesa descansaba en las primeras disposiciones, que fueron los decretos - ley de 14 y 22 de diciembre 1780 en que aparece la organización municipal como una resurrección de la libertad. Estas disposiciones crearon 44,000 municipios en Francia, en virtud de que la ley establecía que habría una municipalidad en cada -  
59) Moises Ochoa Campos. La Reforma Municipal. Págs. 85-90.

ciudad, villa, parroquia o comunidad rural. Cada Municipio o Comuna tenía tres órganos distintos: un alcalde, un consejo municipal y un consejo general.

En el régimen napoleónico se presentó una concentración de la autoridad. Hasta en la última municipalidad de la más pequeña subprefectura, nada podía hacerse sino con el beneplácito imperial.

Bajo Napoleón, vuelve el centralismo y suge el régimen de prefectores. Los municipios urbanos pequeños pasaron a formar cantones perdiendo por lo tanto su autonomía. Durante el Imperio Napoleónico en consecuencia, los municipios volvieron a depender del poder central. Se crearon departamentos a cargo de perfectos. De ellos dependían los alcaldes y los consejos que eran nombrados por el Gobierno Central o por el Departamento.

El 24 de febrero de 1848, se proclamó la República en Francia esta revolución presentó la aparición del proletariado. Los días de 23 al 26 de junio se luchó en París y el movimiento se apoderó de las casas consistoriales.

En París, el consejo de Villa, se convirtió en centro revolucionario. Se Constituyó una Comuna. La Revolución de -

1848 obligó a Luis Felipe a abdicar y se proclamó la República pero a cambio de su gobierno personal, bajó la Carta de la instrucción primaria, aprobada el 28 de junio de 1833 y que establecía que los Ayuntamientos debían dar instrucción gratuita - de los niños pobres.

Bajo la Segunda República, en 1848 se concedió a todos los Municipios la elección popular de los consejos y a los de menos de 6,000 habitantes, la facultad de elegir a sus alcaldes. Más al seguir el Segundo Imperio, se centralizaron nuevamente los Municipios y el 1852 se suprimió la facultad de elegir alcalde.

Luis Napoleón, como Presidente de la República Francesa, realizó una completa centralización política, al aumentar la injerencia de los prefectos a los asuntos municipales. En cambio, dio a los municipios mayor libertad en las cuestiones administrativas. Todo esto quedaba establecido en la Constitución de 4 de enero de 1852.

La historia del movimiento municipal presenta en el siglo XIX un acontecimiento sobresaliente: La Comuna de París, que constituye el hecho de la identificación revolucionaria entre el régimen local autónomo y la lucha de las clases populares por tomar la -dirección del Estado.

En 1870 Napoleón III se vió llevado a una guerra con Prusia lo que hizo que más de quinientos mil hombres del ejército alemán invadieran Francia y París, que soportaba el sitio, capituló el 23 de enero de 1871. M. Thiers fué el plenipotenciario de la Asamblea Francesa reunida en Burdeos para tratar con el Imperio Alemán. La paz costaba a Francia la entrega de Alsacia, una parte de la Lorena y una enorme indemnización de guerra.

La población de París protestó impulsada por la terrible situación que se encontraba, con el paro de las industrias y con el propósito de transformar aquél estado a un nuevo régimen social se lanzó a la lucha revolucionaria el 18 de marzo de 1871. El Gobierno de M. Thiers huyó de París y el poder pasó a manos del pueblo que unificó a todos sus partidos bajo el Gobierno de la Comuna instalada en el Ayuntamiento de París y que por el momento en que vivía, organizó sus tareas para liberar a la Patria del invasor y para establecer un nuevo régimen social.

La comuna fué integrada por consejos municipales electos por sufragio universal en los diversos distritos de la Ciudad y los elegidos eran responsables y revocables a cortos intervalos. La Comuna de París reemplazó el ejército permanente por el ejército popular, decretó la separación de la iglesia -



con el Estado, se prohibió el trabajo nocturno en ciertas industrias y las multas en el trabajo y suprimió a los funcionarios los gastos de representación.

Los "comunards" trataban de organizar la unidad de la Nación por medio de una unión voluntaria de comunas, pero no alcanzó el tiempo para su integra realización, pues para garantizar la unidad nacional, se pensaba establecer la Comuna como forma política en todas las localidades, incluyendo las más pequeñas. Las comunas hubieran elegido la "Delegación Nacional", en París.

Hostilizada por ejércitos regulares, los últimos días de la comuna transcurrieron en medio de horribles matanzas - del 21 al 28 de mayo de 1871. En síntesis se puede afirmar - que el primer Estado. Proletario constituido por la vía de la revolución, había sido la Comuna de París del 18 de marzo al 28 de mayo de 1871.

En 1867 había aumentado el poder de los prefectos, pero la Tercera República, en 1871, volvió a facultar la elección de los Alcaldes por los Consejos Municipales.

La Tercera República organizó la Cámara de Diputados - elegida por sufragio universal y el senado compuesto por 300 -

miembros, de los cuales 75 eran vitalicios y 225 elegidos por los colegios senatoriales, integrados sobre la base de los Ayuntamientos con representación igual de todos los municipios, de modo que pudiese prevalecer el voto rural sobre el de las grandes ciudades. Este sistema implantado en 1875, había de perdurar con algunas modificaciones, pues algunos años más tarde, - se suprimieron los senadores vitalicios y se dió mayor representación en los colegios senatoriales a los grandes Ayuntamientos. Con ésto los municipios franceses lograban un aumento de sus delegados a las Cámaras.

El 5 de abril de 1884, se expidió el Código Municipal, marcando con ello la reforma más importante en el régimen municipal francés. La autonomía Municipal facultó a los consejos para manejar los asuntos municipales pero a la vez se estableció en control o tutela del Gobierno central. En este sistema el consejo Municipal representa el lado democrático de la Administración.

El plan general de la organización municipal en toda Francia con características modernas, proviene de la Ley de 5 de abril de 1884.

En Francia, cada Departamento se dividía en distritos y éstos a su vez, en municipios. Por ejemplo, el Departamento

de Aude comprendía 6 distritos con un total de 73 municipios. En síntesis, a finales del siglo XIX, en Francia imperaba un sistema municipal uniforme, integrado por comunas presididas cada una por alcalde llamado maire.

En el siglo XX en Francia, la Administración se fué desconcentrando lo cual fue democratizado al Municipio. La desconcentración transfiere atribuciones ministeriales a los prefectos; a su vez transfiere atribuciones de los prefectos a los subprefectos y finalmente de éstos a los municipios que ven ampliados sus poderes y facultades. Así opera la desconcentra---ción: del Centro a los Departamentos, de éstos a los Distritos y de éstos a los Municipios.

Se afianzaron las tres formas francesas de intercomunicación municipal: las conferencias intermunicipales, las comisiones sindicales para la administración de bienes indivisos y la creación de sindicatos Municipales.

Desde entonces, la tesis francesa de la descentralización municipal se extendería por todo el mundo.

La organización municipal francesa ha servido de modelo al sistema español y al hispanoamericano. Su nota distintiva, es el uniformismo y en éste. La Comuna o Municipio es la

unidad primordial y natural del régimen administrativo en la República.

El Gobierno de cada Commune se compone del Consejo Municipal del maire o el alcalde o de uno o varios adjuntos.

El Consejo Municipal es un cuerpo consultivo y deliberante de representación popular, elegido con sufragio universal y compuesto de 10 a 26 miembros. Este consejo celebra sesiones ordinarias cuando menos cuatro veces al año. El propio Consejo Municipal puede ser suspendido por el prefecto por un mes como máximo, pero sólo puede ser disuelto por el Presidente de la República, mediante decreto motivado.

A su vez, el maire o alcalde tiene siempre carácter electivo y en el recáe una doble representación como delegado del Gobierno y como jefe de la Administración Municipal. Tanto el maire como el consejo Municipal, duran cuatro años.

En cuanto a los adjuntos, que son desde uno hasta todos, se designan por el consejo. Sustituye a éste en caso de impedimento y también duran cuatro años.

## b) ITALIA

En Italia, los reyes de Nápoles y de Turín eran liberales, pero en Roma y en todo el centro de la Península, cada día se pronunciaba una Ciudad. El Papa Gregorio XVI, proclamado el 2 de febrero de 1831, era conocido por su renuencia a aceptar las ideas populares del siglo. Ante la oposición del pueblo, tuvo que ceder a las exigencias y promulgó los edictos de julio, octubre y noviembre de 1831, en que dió caracter popular a la administracion municipal pero el pueblo sabía que esas concesiones no eran sinceras y se lanzó a la insurrección, el pueblo no desmayó y por largos años buscó la oportunidad de conquistar sus derechos.

En 1846, fué promulgado el nuevo pontífice Pío IX, que anunciaba reformar liberales. Pero pronto desilusionó al pueblo de la Italia Central. Sin embargo, junto con otros soberanos italianos, se comprometió el 3 de noviembre de 1847, a mejorar las condiciones de las municipalidades.

El patriotismo ardía en las ciudades italianas y éstas arrasaron a los soberanos contra los austriacos, en busca de su independencia.

Después del 18 de febrero de 1861, en que el Parlamento

representativo de todas las localidades italianas declaró constituido el nuevo reino de Italia, los Municipios progresaron rápidamente. A éste respecto, dice el historiador Ducoudray: - "La vida política sigue concentrada en las Municipalidades; el país de donde ha salido el modelo de la administración municipal en la antigüedad y que ha conservado en toda la Edad Media ese foco de vida y de disensiones conserva más aún con celoso cuidado esa libertad primordial, la más útil y mejor escuela para los pueblos que aspiran a mantener las libertades generales".<sup>60</sup>

La estadística de la deuda municipal, señaló a Italia, en 1889, una deuda por habitantes de una libra 9 chelines.

Italia, la cuna del Municipio Occidental, inició en el siglo XX con un total de 5259 municipios. El 10 de marzo de 1904 se promulga la ley de municipalización de servicios, que autorizó a los comunes la ejecución y explotación de obras y servicios públicos locales.

Durante la monarquía, Italia contó con divisiones administrativas locales parecidas a Francia. El comune italiano recordaba al régimen francés, porque tenía como autoridad al síndico o alcalde que representaba al poder central y que era

60) Ducoudray. Citada por Ochoa Campos. Op. cit. Pág. 170.

nombrado por el Rey de entre los individuos que componían el - consejo municipal, cuerpo de liberante de representación popular.

En el régimen fascista, los funcionarios de este partido tuvieron la misma jerarquía que los del Estado. El prefecto de cada provincia, se convirtió en el Jefe del fascismo provincial. El secretario local del fascismo, ocupó la siguiente categoría después del prefecto. La administración municipal siguió la forma establecida por el partido fascista y empleó solamente a miembros del partido.

A la caída del fascismo, se instituyó en 1945 la República de tipo democrático.

Dichas Constitución dedica al comuna, los artículos - del 128 al 133 y dice del Municipio que es una entidad autónoma en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República.

La organización comunal consta de cuatro órganos: El cuerpo electoral; el consejo integrado por consejeros en número determinado por la población y que forma un cuerpo deliberativo, la junta comunal, de carácter ejecutivo y el síndico o - alcalde, que es el jefe del poder ejecutivo municipal.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En síntesis, la República Italiana, se divide en regiones, provincias y comunes o municipios. Los Municipios son autónomos, pero están bajo el control del prefecto, representante del poder central.

c) ESPAÑA

En el siglo XIX fué el alcalde de Mostenes, quien proclamaba la guerra de España contra Napoleón. En la península las ciudades lucharon contra el imperialismo napoleónico. Se organizaron juntas en las ciudades no ocupadas. Una de ellas, fue la Junta de Sevilla llamada central, que después se refugió en Cádiz y que, en enero de 1810 lanzó aquel célebre documento - que convocaba a Cortés.

La Constitución de 1812, estableció que hubiera Ayuntamientos en todos los pueblos que llegasen a mil habitantes.

Durante el siglo que nos ocupa, una de las leyes más completas - que nos habla del Municipio en la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877. En ésta ley se define al Municipio como la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal, cuya representación legal corresponde al Ayuntamiento.



Por término municipal se entiende el territorio a que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento. En esta ley se establecía que para constituir un municipio se requiere que no baje de dos mil el número de habitantes residentes, que se les pueda señalar un territorio proporcionado a su población, que pueda sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos que las leyes autoricen.

También establecía que los habitantes de un municipio se consideran divididos en residentes y transeúntes, y a su vez los residentes se consideran divididos en vecinos y domiciliados. Todo español debe ser registrado y empadronado en algún municipio.

Los vecinos tienen derecho a recurrir a las autoridades municipales en demanda o quejas, debiéndoseles expedir -- constancia de esa circunstancia.

El Ayuntamiento está considerado como la representación local del Municipio. Debe haber Ayuntamientos y junta municipal en todo término municipal. El número de consejales de que se compondrá cada ayuntamiento variará según el número de población.

En los Municipios cuya población no pasa de cinco mil

residentes corresponden seis consejales (un alcalde y cinco regidores), y así los señala en forma escalonada. En último lugar se consideran a los municipios hasta de cien mil habitantes, a los que corresponden 44 consejales; alcalde, 10 tenientes y 33 regidores; si excede de cien mil se aumentó un regidor por cada veinte mil habitantes, sin que llegue a exceder de 50 consejales.

Los consejales son electos en sufragio universal las leyes municipales determinen los requisitos de elegibilidad siguiendo tres caracteres distintos; el de la tributación que paga, el del descuento sobre el sueldo y el del título oficial.

De acuerdo con las disposiciones de esta Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, los ayuntamientos pueden asociarse con otros para el cumplimiento de sus obligaciones. Pueden formar comunidades Administradas por una Junta integrada por un delegado de cada ayuntamiento y presidida por un vocal electo por la propia junta.

España contaba con 9355 municipios en 1858; con 9366 en 1860; con 9314 en 1877; con 9287 en 1897 y con 9266 municipios en el año de 1900.

Al iniciarse el siglo XX, como ya se mencionó, España

contaba con 9266 Municipios. Se registra entonces en este país, el periodo más intenso de debates sobre legislación municipal. Así el 8 de marzo de 1924 se redacta el Decreto ley o Estado - Municipal de la misma fecha.

Este Decreto Ley sobre Organización y Administración - Municipal, comenzaba su exposición, diciendo: "El Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres". Reconoce la variedad de tipos de convivencia comunal y distingue entre el municipio rural y el urbano. En el primero se restaura la forma más plena de democracia: el consejo abierto, institución que debería regir en más de 50 por ciento de los municipios existentes o sea en todos los que no excedieren de mil habitantes. Otorga a cada Municipio el derecho de dictarse su propia norma de funcionamiento. Admite expresamente la implantación de las formas de Gobierno Municipal por comisión y por gerente. Dispone la agrupación de municipios para servicios y funciones. Establece en su artículo 41 que los ayuntamientos - se componen de Alcalde, tenientes, de alcalde y consejales, - en el número que corresponda a su población. Esta ley es considerada una de las más extensas ya que consta de 585 artículos.

La Constitución de 1931 respetó la vigencia del Estatu Municipal. Esta Constitución republicana, consideró a la - República Española como un Estado formado por municipios man-

comunados en provincias y por las regiones que se constitúan en régimen de autonomía. Conforme al artículo 9 todos los Municipios eran autónomos y elegían sus Ayuntamientos por sufragio universal a excepción de los casos en que funcionase el régimen de consejos abierto.

El sistema municipal española fue reorganizado por la Ley del 3 de octubre de 1935. Este ordenamiento da vida no sólo a los pueblos, sino a las entidades locales menores, que podían constituir asociaciones intermunicipales para obras o servicios establece el régimen de carta municipal que permite a los Ayuntamientos la facultad de adoptar una organización para su gobierno. El vecindario por medio del referéndum tiene intervención en los acuerdos municipales.

La ley española del 17 de julio de 1945, es de tipo centralista y hace depender a los Ayuntamientos del Consejo de ministros. Se concreta la intervención del Estado y el régimen de tutela a que se sujeta a los Municipios.

Hasta 1977, el poder central nombraba a los Gobernadores de las 50 provincias, a los miembros de las diputaciones provinciales y a los alcaldes y regidores de los 9254 municipios españoles.

Desde el primero de abril de 1977, después de 38 años del franquismo en el poder, ha quedado disuelto dicha dictadura y su disolución la hizo el mismo que fuera su secretario General Adolfo Suárez, primer ministro del Rey. Así el franquismo como organización, ha muerto después de Franco.

En España, se efectuaron el 3 de abril de 1979, las primeras elecciones municipales democráticas en el país, desde 1931 tras de más de 40 años en que los Ayuntamientos estuvieron regidos por la derecha, el 70% de los 37 millones de habitantes de la Nación tuvo el frente de los Municipios, a partir del 19 de abril de 1979, consejales y alcaldes de izquierda".<sup>61</sup>

---

61) Moises Ochoa Campos. El Municipio, su evolución Institucional. Págs. 165-198.

## CAPÍTULO II

GENESIS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Nos toca ahora, en este segundo capítulo, hacer un estudio somero sobre la génesis del Municipio en México, y para - iniciar partiremos de la época precortesiana.

a) EPOCA PRECORTESIANA

Esta época nos dice Rubén Geraldo Venegas; "La podemos encuadrar dentro de los siguientes paralelos: empieza con el Calpulli Azteca y termino con la llegada de Hernán Cortes a costas Mexicanas.

La Organización Social imperante antes de la Conquista, parece responder a los mismos moldes que en General determinaron la Constitución de los Primeros Grupos Comunales en otras partes del Mundo, si bien adoptaron aquí características de de talle a todas luces peculiares".<sup>62</sup>

Coutiño Lemus al respecto manifiesta: "Que Nuestra Organización Social y Política en aquéllos tiempos, descansaban en el Clan y en la Tribu. Como señala Gonzalo Aguirre Beltrán: "El llamado -y mal llamado por cierto- Imperio Azteca, no -- era sino una confederación, de Tribus cuyos patrones típicamen

62) Rubén Geraldo Venegas. Regí en Constitucional de los Municipios. Pág. 49.

te Americanos, todavía se hallaban presentes a fines del pasado siglo en ciertas Tribus Norteamericanas. México, Texcoco y Tlacopan, no eran Ciudades Capitales de tres Reinos, sino sencillamente, el asiento de tres Tribus cuyo Tecuhtlis no eran monarcas, sino simplemente Jefes Militares Electos por un consejo de Jefes... "Se puede afirmar desde luego -nos dice Coutiño Lemus- que:

- 1.- El grado superior de organización social, lo constituía la tribu. Llegaron a integrar en efecto, - verdaderos estados tribales.
- 2.- Dichas tribus, particularmente las que se hallaban en un grado mayor de evolución, formaban confederaciones, que no conculcaban los derechos particulares de cada uno. El hecho de que se advierta la existencia de varios confederaciones sobre todo entre los principales núcleos y tanto en la Altiplanicie como en un punto remoto que es la península de Yucatán, demuestra que el principio federativo estaba muy extendido, siendo esto de gran trascendencia, ya que desmiente la afirmación de que nuestra organización federal es simplemente una "imitación extrelógica".

3.- Sus jefes eran electos por los consejos de sus representativas tribus. Tal circunstancia corrobora la existencia de la práctica electiva, entonces limitada a los consejos de jefes, pero significativa por cuando indica un embrión de ese sistema democrático".<sup>63</sup>

Aguirre Beltrán confirma estas apreciaciones al decir: "en todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la confederación de tribus fué la forma de agrupación más compleja, ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos ligados no solo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mítico antepasado común.

Como piedra angular de la organización tribal, estaba el Clan y éste grupo de singular importancia, formaba precisamente la Comunidad o sea la Célula Social. Dicho en otras palabras, el Municipio Primitivo está constituido por el Clan totémico.

La presencia de grupos organizados de parientes entre los Aztecas -nos sigue diciendo el autor citado-, entre los

63) Jorge Coutiño. Hacia una reforma del art. 115 Constitucional en Materia Municipal. Pág. 16 y 17.



mayas y en general entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece conformada por la existencia de una Institución, que, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales recibió de los nahuatlís la denominación de - - "CALPULLI".<sup>64</sup>

La Organización Socio-Política entre los antiguos Mexicanos, por lo tanto, descansaba en el Clan y en la Tribu. En la Ciudad de México-Tenochtitlán, la Fundación de la urbe o recinto sagrado fue un Acto Religioso y en torno a éste recinto, se extendió la Ciudad, dividida en Barrios o Calpullis. El calpulli era un Clan elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de Municipio rural primitivo y en él, la alianza de familias determinó una forma de Gobierno: la del consejo.

Salvador Toscano, dice: "Calpulli significa Barrio y Linaje congregación de callis, casas".<sup>65</sup>

El Calpulli es -según Muñoz y Rufz Assieu-, "un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen: Que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadril

64) Coutiño Lemus citando a Aguirre Beltrán. Pág. 17

65) Teresita Rendón citando a Salvador Toscano. Op. cit. Pág. 86.

lla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes".<sup>66</sup>

Por lo anterior, podemos decir, que el Calpulli es el antecedente más remoto que podemos encontrar en relación con el Municipio dentro de la historia de nuestro país.

Ochoa Campos se refiere a éste como: "El sitio ocupado por un linaje, es decir por un grupo de familias emparentadas por lazos de consaguineidad, cuyo antepasado divino o nahual, era el mismo. Por eso cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un Gobierno también particular.

Sigue diciendo el maestro Ochoa Campos: "Se trata de un tipo de Clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es por ello, un auténtico Clan Agrario, o un Municipio Primitivo de carácter Agrario".<sup>67</sup>

Teresita Rendón Huerta nos señala como rasgos característicos del Calpulli, los siguientes:

<sup>66</sup>) *Ibidem*.

<sup>67</sup>) Ochoa Campos. Op. cit. Pág. 32 y 33.

- a) Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierra de cultivo aparte de la de carácter comunal.
- b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.
- c) Unidad económica que, como persona jurídica tiene derecho sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
- d) Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.
- e) Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
- f) Sub área de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etc.
- g) Institución política con representantes del Gobierno central y con alguna ingerencia en él.
- h) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios."<sup>68</sup>

Héctor Moises Viñas Pineda manifiesta: "la nuda propiedad del Calpulli pertenecía a éste, pero el usufructo del mismo  
68) Teresita Rendón. Op. cit. Pág. 86 y 87.

a las familias que lo poseían. A cada Barrio de la Ciudad se le concedía una extensión territorial para el sostenimiento de las familias que lo componían. El calputialli (tierra del calpulli), era fraccionado otorgándose a cada jefe de familia una parcela (Tialmilli) delimitado perfectamente por cercas de piedra o magueyes. El abandono de ella por dos años consecutivos ameritaba una amonestación y si el siguiente año el poseedor no se corregía, la perdía irremisiblemente en provecho de otro miembro del Calpulli. El Calpulli constituyó sociológicamente el foco de convivencia; administrativamente la célula de organización; y económicamente, la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción."<sup>69</sup>

Como lo mencionamos en el transcurso de éstas líneas, la alianza de familias determinó una forma de gobierno, siendo ésta EL CONSEJO, el cual era la expresión del poder social que emanaba de la alianza de las familias emparentadas y se integraba por los jefes de dichas familias y que naturalmente eran ancianos, que tenían facultades ejecutivas y eran designados - por elección.

El consejo del Calpulli designaba por elección a los siguientes funcionarios:

---

69) Héctor Moises Viñas Pineda. El Municipio Libre. Pág. 10.

1.- EL TEACHCAUH, o pariente mayor, que era el de más-significativo rango, persona prominente y hábil para amparar y defender su elección, era de por vida y a su muerte elegían a otro, el más honrado, sabio y hábil y viejo, el que mejor les parezca para ello. En este funcionario recaía la Administra---ción en forma parecida a como la ejercen los alcaldes. Administraba:

- a). El régimen comunal agrario.
- b). El trabajo de los miembros del Calpulli
- c). El producto de sus Tierras.
- d). Cuidaba de la conservación del orden.
- e). De que se impartiese la justicia.
- f). Del culto a sus dioses y antepasados, era el procurador y representante del linaje ante el Gobierno de la Tribu.

2.- Existía el TECUHTLI, el abuelo, desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra, era el jefe militar del Calpulli.

3.- Los Tequitlatos, encargados de dirigir el trabajo comunal.

4.- Los Calpizquez, recaudadores del tributo.

5.- Los Tlayacanques, cuadrilleros.

6.- Los Sacerdotes y Médicos hechiceros.

- 7.- Los Tlacuilos y escribanos, llevaban las cuentas de los hechos del Calpulli.
- 8.- Los Topiles que ejercían oficios de gendarmería.

Era característica de éstos funcionarios:

- a). La duración de su cargo, que era vitalicio.
- b). La deposición de su cargo, por el consejo, si daban motivo grave para ello.
- c). El carácter electivo de sus designaciones.
- d). La restitución electiva, que sólo consideraba a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos del linaje.
- e). La excepción respecto a los topiles, -to;nuestro; pilli hijo- que no eran escogidos entre los jefes de familia.

Por otra parte Jorge Amador Coutiño Lemus, en su obra ya citada, expresa: "En cuanto al Gobierno estrictamente local de Tenochtitlán, puede afirmarse que era una expresión de la existencia, ya entonces definida, del Municipio Natural..., Tenochtitlán, desde su fundación dió orgien al Municipio Natural entre los nahoas, al asentarse sus clanes y contar con un lugar de radicación.

Esto implica a la vez, la necesidad de señalar el requisito ineludible, de que para la aparición del Municipio Natural, no basta con la coexistencia de personas si ellas no establecen vínculos de residencia. En territorio determinado donde debe hacenter la vecinda, constituye para el Municipio Natural lo que para la Nación es el área de su soberanía.

"Asentados los Clanes en el lugar donde fundaron la Ciudad de México, surgió el Municipio Primitivo...", como es sabido Tenochtitlán estaba organizada en Barrios y éstos en Calpullis, que formaban grupos emparentados y que poseían tierras en común.

El panorama que ofrecía Tenochtitlán -nos sigue diciendo Lemus- era:

1.- Con numerosos Clanes totémicos, formados por grupos emparentados y que poseían tierras en propiedad natural, llamados CALPULLALLI, que significa tierra del Calpulli. Finca do en la explotación de la tierra, el Calpulli representa al Municipio Natural de carácter agrario.

2.- Con la reunión de varios de éstas Calpullis menores, en cuatro Calpullis mayores, que Clavijero llama cuarteles y los cronistas denominaban barrios. Obedecían a su orga-

nización tribal y constituían por separado sendos Municipios o asociaciones de vecindad.

3.4 Con un régimen mixto propio de la Ciudad-Capital, asiento de poderes locales y centrales. En este aspecto, Tenochtitlán era una auténtica Metrópoli con importante población flotante. Se dice que todos los caciques, gobernadores, tecuhtlis y gentes no tables de las provincias, acostumbraban construir residencias en las principales calles de la Capital, pues la mayor parte del año vivían en la Corte.

En suma, ésta Ciudad fundada por los indígenas en 1325, fue la expresión socio-política de la unidad de la tribu, conservando en su seno una pluralidad de Municipios Naturales, formados en los Calpullis por los Clanes Totémicos.

La Institución del Cabildo Abierto o Asamblea Pública, en su modalidad, fué general en la comunidad indígena. Al igual que los nahuas, los mayaquinché, discutían los asuntos comunes en el seno de sus consejos. Los mayas se reunían bajo la sombra de corpulentas ceibas, tal como siglos después se celebraban las reuniones de Cabildo Abierto, en la Habana Cuba.

En síntesis, las Comunidades indígenas, a la llegada



de los Europeos, Constituyan Municipios Naturales Desarrollados...<sup>70</sup>

En resumen podemos señalar, que Tenochtitlán, fue el asiento de los poderes confederados que formaba México, Tlaxcala y Texcoco. Esta confederación era esencialmente militar y otorgaba la supremacía metropolitana a la antigua Ciudad de México.

Este era el estado de organización que gobernaba en México prehispánico cuando a costas Mexicanas arribaban los conquistadores, trayendo consigo la tradición del Municipio Hispano, creando con la Villa Rica de la Vera Cruz, el Primer Municipio en el Continente Americano.

#### b) LA COLONIA

Las circunstancias muy propias del carácter aventurero de las exploraciones, de los descubrimientos y de las conquistas, dieron lugar a que el transplante de las normas españolas de convivencia fueran de lo más accidentado. De ahí 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

70) Jorge Amador coutiño Lemus. Op. cit. Pág. 18 y 19.

ral que suscribieron y que fue legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la Isla Española, invocó como el primer poder dante al Rey de España. Cortés, que arrepentido del trato que había hecho pretendía quitarle al mando a Velázquez y aprenderlo, fué en éstas circunstancias que el 16 de febrero de 1519, Cortés alzó las velas en la punta de San Antonio y se lanzó a la aventura.

Cortés adentrado en la significación del Poder Municipal (ya que había sido alcalde mayor en Santiago de Cuba) optó por construir una asociación de vecindad para dejarse investir por el Municipio de todos los poderes que le hacían falta en el propósito de convertirse de explorador sin Títulos, en conquistador legítimamente armado. De ésta manera el Ayuntamiento anulaba toda injerencia del Gobernador de Cuba y no reconocía más autoridad que la del soberano.

"Es así como los Conquistadores Españoles Capitaneados por Hernán Cortés, fundan el Primer Municipio y Cabildo formados en México a la usanza del derecho Municipal Español de la Edad Media, en la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519".<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Esta fundación, como ya se mencionó, no obedeció al Municipio Mexicano.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Pág. 93.

deseo de fincar la estructura Jurídico-Política del territorio por conquistar, sino por investir a Cortés la Autoridad para realizar la Conquista de México. Una vez creada la Autoridad de la Villa de la Vera Cruz, Cortés es nombrado a su vez Justicia Mayor y Capitán General. En ésta forma se independiza Cortés de Velázquez. El primer cabildo de la Nueva España se compuso de dos Alcaldes Ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, maestro campos, dos alférez reales y un escribano.

Mientras los Conquistadores arrazaban con la Cultura y la Gran Tenochtitlán Hernán Cortés crea un segundo Ayuntamiento quedando establecido en Coyoacán. La Gran Tenochtitlán que quedó destruída después del 13 de agosto de 1521, de ahí que se trasladase dicho Ayuntamiento a la Ciudad de México, mismo lugar en el que estuviera ubicada Tenochtitlán.

Una vez creado el Municipio en el orden Político, era necesario -como lo establece Rubén Geraldo Venegas-, "que existiera de verdad, esto es que se contara con una auténtico comunidad social, organizada y circunscripta a una localidad determinada y en la que los individuos se hallasen ligados por lazos de vecindad. Ante éstas discrepancia, el Virreinato reaccionó mediante ordenanzas Políticas, tal como la daba en la Ciudad de Pueblo por el Virrey Don Antonio de Mendoza, que -

dice así en una de sus partes: "...ordenamos y mandamos que todos los vecinos de esta Ciudad sean obligados a residir en ella en tiempo y en espacio de seis años, para ver de ganar las cosas que por esta Ciudad les fueren dadas so pena que al que lo contrario hiciera, pierda todo lo que esta Ciudad le hubiere dado..."<sup>72</sup>

Son de Cortés las primeras ordenanzas que empiezan por aplicar en la Recién fundada Nueva España. Y no fue sino hasta 1573 cuando Felipe II expidió de modo general, las Ordenanzas sobre descubrimiento, Población y pacificación de las Indias, que perduraron hasta 1776 cuando se dictaron las Ordenanzas de Intendentes.

Como era lógico, durante los años de la Colonia la organización Política y Social de los Aztecas, se vió modificada paulatinamente, desapareciendo poco a poco los Calpullis que fueron designados con el nombre de SUJETOS, y ocupando su lugar los llamados CABILDOS INDIGENAS: éstos quedaban perfectamente caracterizados de los Municipios Españoles, quedando situados fuera de los muros, es decir fuera de la traza de la Ciudad Española. Los Indios tenían la costumbre de vivir en sus comunidades, padeciendo todo tipo de vejaciones por parte de los conquistadores. La Organización Indígena que antecedió a la conquista fue retomada por los Españoles de tal manera -

72) Rubén Geraldo Venegas. Régimen Constitucional de los Municipios y examen del juicio político de los Ayuntamientos y sus miembros. Pág. 52.

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 tributo solo que ahora en lugar de entregarlo al Imperio Azteca, lo daban a los Hispanos.

Mientras tanto, los Calpullis incluidos en cada Cabecera continuaron con la obligación de rendir un tributo a los caciques antes tlatoani. Dichos Calpullis fueron denominados con el nombre de sujetos.

El sistema de cabeceras y sujetos no fué puramente un cambio nominal, ya que significó la suplantación del poder indígena por el Español. Así en todas las Cabeceras debía de implantarse obligatoriamente un Cabildo o Ayuntamiento, que fue la entidad de Gobierno más pequeña de la Administración Política Hispana".<sup>73</sup>

Al respecto Héctor Moisés Viña Pineda sostiene: "Existían en la Nueva España dos Clases de Municipios: los de los indígenas y los de los Españoles.

Refiriéndose a los Primeros Toribio Esquivel, nos dice: "Al tratar de la Organización de las Poblaciones de Indios debe hacerse una distinción esencial, para comprender la vida -

73) Centro Nacional de Estudios Municipales, Textos Municipales # 1. Pág. 7.

Jurídica de los Naturales después de la Conquista. Y hace el siguiente agrupamiento:

a). Pueblos que ya existían antes de la Conquista con Instituciones, Costumbres y Territorios Propio; a éstos se les dejaba Gobernar por sí mismo siempre que no se encontraran en contra de la Religión Católica, ni en contra de las leyes de Es paña.

b). Pueblos que tenían Vida Civil y Costumbres definidas y compatibles con la Nueva Cultura, pero que carecían de Tierras suficientes para cubrir sus necesidades. Se regían por sus costumbres y se les otorgaban tierras suficientes para sus necesidades debiendo devolverseles las que se les hubiere usurpado.

c). Pueblos que tenían Territorio, pero no estaban reducidos a la Vida Civil sedentaria, sino que vivían de la caza, sin asiento bien definido. A estos se les conservaban sus tierras y se les organizaba conforme a las reglas de la vida Municipal Castellana, aunque conservando sus costumbres.

d). Pueblos Nuevos de Indios ya familiarizados con la Cultura Española, Generalmente de carácter pacífico, que se formaban en lugares de avanzada, como medio de introducir las

Nuevas Instituciones Castellanas debieron extenderse y adoptar se aún en aquéllos Pueblos que en un Principio se Gobernaban - por sus antiguas Leyes; y hubo entre ellas algunas que se apli carona todos los Pueblos sin distinción, como las Escuelas, - Hospitales, Cajas de comunidad etcétera".<sup>74</sup>

El funcionamiento de los Cabildos Indígenas fué objeto de una doble dependencia, pues estuvieron sometidos a las Auto ridades Españolas residentes en la Nueva España, como a la Au toridad Central Proveniente de la Metrópoli.

La Instauración del sistema de CABILDOS en la Nueva Es paña no fué una Empresa fácil, ya que fué imposible desapare cer de inmediato a la estructura Política indígena. Por ello - el Sector Conquistador buscó la forma de aprovechar la organi zación Política y económica ya existente que le permitía la - apropiación del producto y trabajo indígena. Por lo que se de dició que los funcionarios de los Ayuntamientos Indígenas fue ran los que en tiempos anteriores a la Conquista habían sido - dirigentes (tlatoani). En cuanto a la forma de elección de - trato de preservar la sucesión tradicional. Había elecciones - de tipo restringido y amplio. En las primeras participaban los nobles, los Gobernantes anteriores, y algunos macehuales (que eran los trabajadores agrícolas que constituían el grueso de la

74) Héctor Moises Viñas citando a Toribio Esquivel. El Muni cipio Libre. Breve Consideración al Art. 115 Constitucio nal. Pág. 13.

población indígena). En las segundas todos los vecinos de la Comunidad tomaban parte de la designación de sus dirigentes.

El número de funcionarios variaba según la importancia de las localidades. El Rey Felipe III dispuso, en 1618, que las Poblaciones pequeñas hubiera un Alcalde y un Regidor, mientras que los Pueblos Grandes debían fungir dos Alcaldes y cuatro Regidores.

Por disposición real, los Virreyes tenían la facultad de invalidar los resultados de las elecciones que eran supervisadas por oidores, corregidores y clérigos Españoles. Particularmente fué el interés de los religiosos en la designación de sus dirigentes, pues de ésta dependían en gran parte los logros de la evangelización.

Los funcionarios de los Ayuntamientos tenían una diversidad de obligaciones, entre las cuales destacaron 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 éste sentido, las funciones de los Cabildos Indígenas estaban encaminadas al reforzamiento del proceso de la Conquista".<sup>75</sup>

75) Centro Nacional de Estudios Municipales. Textos Municipales # 1. Pág. 9.



Tenían también como función la planeación de Nuevos Caminos los suministros de agua, establecimiento de reglas para mercados locales y combatir males sociales. Existía además el escribano, quien se encargaba del registro de todas las actividades de la administración municipal y debían conservar los documentos referentes a los tributos.

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. Sin embargo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios Españoles, así como la fusión de la población Española e Indígena, provocaron la disolución de los Cabildos Indígenas.

#### Los Cabildos Españoles

En los primeros años de la Conquista, los Cabildos Españoles gozaron de cierta independencia en relación con la Metrópoli. Por un lado el escaso número de funcionarios Públicos que representaban directamente a la Corona Española y por el 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". La cual se expresó mediante la existencia de Cabildos abiertos y

juntas de procuradores. Los primeros 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. Las discusiones vertidas en este tipo de Cabildos no tenían -- carácter resolutivo, pues eran los Cabildos cerrados los que -- tenían dicha facultad.

Por otra parte la junta de Procuradores, consistía 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, con cernientes a diversas concesiones, por ejemplo, la perpetuidad de encomiendas. Sin embargo ésta Autonomía Municipal no se prolongó 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 fué ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización.

Por lo que se refiere al método de elección de los -- Cabildos Españoles pueden notarse algunas variaciones inicialmente los jefes de expediciones fueron electos por sus compañe

ros o bien se Autonombraban representantes del Ayuntamiento.

Otra forma de designación de funcionarios fue la venta de cargos municipales. Para obtener un puesto público no era necesario mostrar aptitud o popularidad; simplemente, bastaba con tener suficiente dinero para comprar el puesto.

"La razón de esta práctica era la falta de dinero de la Colonia Española; y tan era así, que cuando no e vendían los empleos municipales, se daban en arrendamiento.

En la recopilación de leyes de los Reynos de Indias hecha por Carlos II de 1681, hay tres títulos en el libro VIII - con no menos de 66 Leyes o Cédulas reales, dedicados a la venta, renuncia y confirmación de los Oficios Públicos. Es la ley primera, del Título 20 expedida por la Reyna Juana el 15 de Octubre de 1522 y confirmada después por Carlos I, Felipe II, Felipe III y Felipe IV se establece: "Que nuestra voluntad es y mandamos que sean vendibles y renunciables, los oficios... como hasta ahora se ha observado según nuestras resoluciones, general y especialmente dadas. A continuación la misma Ley enumera oficios vendibles, entre los que destacan: Alguaciles, Escribanos, Procuradores, Tesoreros, Tasadores y los demás que por nuestras resoluciones, y estilo, observado en todas nuestras Indias e Islas adyacentes se han creado y vendido, crea--

ren, vendieran y beneficiaren..."<sup>76</sup> De ahí que para obtener un puesto público no era necesario mostrar aptitud o popularidad, simplemente bastaba con tener suficiente dinero para comprar el puesto; ello significaba que tal actividad se viera como una inversión o como una Empresa Particular, de la que había que obtener el mayor provecho posible.

Por otra parte, el Rey nombraba a los gobernadores y Alcaldes mayores de algunos lugares y en otros los nombraba el Virrey o las Reales Audiencias. La concesión de tierra y aguas, no obstante, se hacía por disposición de Cabildo Municipal.

Existían también algunas disposiciones en los Municipios Rurales ocupados por Españoles: entre ellos estaban las de Tierras de Cultivos de los Españoles que eran de uso común después se levantaba la cosecha, y los ganados de Españoles no podían pastar en Tierras de Indios. Aunque tales prácticas no persistieron por mucho tiempo, porque muchos de los Títulos de Propiedad de Terrenos que eran de la Incumbencia del Cabildo, pasaron a la Jurisdicción de Virreyes y Presidentes de Audiencias.

Ahora, analizaremos de una manera breve, las Instituciones Municipales de la Nueva España.

76) El Municipio Mexicano. Op. cit. Pág. 100

"El Municipio de la Nueva España tuvo funciones Jurídicas, Administrativas y Legislativas. Las primeras se daban no de manera orgánica, sino en función de dar a la Comunidad las garantías de su seguridad y bienestar. A los Alcaldes Ordinarios, por ejemplo, en ausencia del Gobernador o lugarteniente, se le daban atribuciones de atender, en primera estancia, negocios de justicia en lo civil y lo criminal, así como en pleitos de Indios con Españoles, en cuyo caso podían "determinarlos definitivamente".

En el aspecto Administrativo, las Funciones Municipales eran más específicas:

- a). El cuidado de las Obras Públicas, como las casas - de Cabildo, Alóndigas, Puentes, Caminos y Otros;
- b). El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, con atribuciones sobre pesas y medidas, - la policía y el orden en mercados y abastos.
- c). El cuidado del disfrute común de pastos y montes.
- d). El corte y la plantación de árboles.
- e). El remate de derechos por venta de carne y pan y -
- f). El repartimiento de tierras, agua, abrevadero y -- pastos, y otros de singular jurisdicción.

En cuanto a las funciones legislativas, baste decir que las ciudades tenían la facultad de expedir ordenanzas para su Gobierno interior, aunque éstas debían conciliarse con las reales, presentarse a exámen de las audiencias y ser confirmados por el Consejo de Indias".<sup>77</sup>

Existía así mismo como Instituciones Municipales los bienes comunes y propios. Los primeros eran de disfrute común y los Ayuntamientos tenían la obligación de cuidar que este disfrute fuera equitativo y con la debida conservación. Se exceptúan los que de alguna manera fueran de uso exclusivo, como las casas de Cabildo, Escuelas u Hospitales.

Los bienes propios, por contra, eran los que no se disfrutaban en común; los administraban directamente el Ayuntamiento o los daban en arrendamiento, con cuyos productos hacia el gasto público sin gravar a los vecinos.

Por otra parte existían instituciones muy antiguas de previsión social inherentes al Municipio y que fueron el pósito y la alóndiga. La creación de las mismas, obedeció al hecho de que las epidemias, pestes y hambrunas, que asotaron a la Colonia durante el siglo XVI provocaron escasez, reventa y encarecimiento de los productos agrícolas, base de la alimentación.

77) El Municipio Mexicano. Op. cit. Pág. 102

El pósito fue una especie de seguro agrícola para prevenir los daños ocasionados por la pérdida de las cosechas y otra calamidad pública, frecuentemente por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones.

La función específica de los pósitos -nos dice Enrique Flores Cano-, "consistía en suministrar grano barato y abundante especialmente a los Indios y a los Españoles pobres. Para ello contaban con un fondo diperario con el cual compraban anualmente grandes cantidades de grano que ofrecían a precios bajos en época de escasez".<sup>78</sup>

Las alóndigas fueron almacenes para guardar granos y mercancía diversa para el comercio directo de productor a consumidor sin intermediarios ni especulaciones, puesto que el productor estaba obligado a vender su cosecha a la alóndiga y no podía guardar más grano que el que utilizara para el consumo doméstico.

Por otra parte, las fuentes de ingresos de los Cabildos se constituyeron principalmente por dos ramos: los propios y los arbitrios. Los primeros provenían del arrendamiento o Administración directa de tierras y edificios. Las constantes invasiones de dichas propiedades permitieron la percepción sis

78) Flores Cano Enrique, citado por Centro Nacional de Estudios Municipales. Textos Municipales # 1. Pág. 15.

temática de este ingreso. Los arbitrios eran impuestos cobrados por negocios mercantiles y oficios principalmente. No obstante, los ingresos obtenidos por éstas vías fueron deficientes. La forma más eficaz de obtener recursos fue por medio de la recolección de tributos.

Antes de entrar a un estudio más somero, a manera de -ejemplificación de las influencias externas, en el Municipio -Mexicano, anunciaremos brevemente los principales cargos de los Cabildos en la Nueva España, siendo ésto:

- Alférez Real: Tenía entre otras actividades la de proponer a los seis candidatos para la -elección de Regidor honorario y ser el suplente de los Alcaldes.
- Alguacil Mayor: Sus funciones eran vigilar la paz Pública y mantener las cárceles.
- Depositario General: Administraba el Municipio.
- Contador Mayor de Menores: este Funcionario se encargaba de solucionar los problemas de la herencia.

Además de los Regidores existían otros funcionarios co  
mo:



- Procurador Mayor de pobres: Defendía a personas acusadas de cometer algún delito, agilizaba los procesos y vigilaba que los pre sos recibieran un trato humanitario.
- Obrero Mayor: Era el encargado de efectuar obras públicas se auxiliaba a veces de un Arqui tecto con el Título de "Maestro Mayor de Arquitectos de esta nobilísima ciudad."
- Juez de carros: Su función era la recolección de ba sura.
- Diputados de fiestas: Tenía encomendada la organizaci ón de fiestas cívicas y religiosas.
- Juez de coliseo: Le correspondía el mantenimiento - del Teatro Principal.

Por otra parte, en éste momento analizaremos de una ma nera breve, las influencias extranjeras en el Municipio Mexicano; basándonos en lo que al respecto manifiesta José Amador Coutiño Lemus: "En el siglo XVIII, Francia inició su invasión pacífica sobre el mundo Hispánico, por medio de sus corrientes culturales. El éxito en esta etapa, había de trocar su expan sionismo Cultural en un Imperialismo Político que se hizo realidad sobre la propia España en 1808 y sobre México en 1838 y 1862.

El despotismo ilustrado señalaba los prodromos de la -  
 invasión cultural de Francia no sólo en España, sino en toda -  
 Europa y en materia de Gobierno significaba: "todo para el -  
 pueblo, pero sin el pueblo".

A la Revolución Francesa --siguen diciendo--, en materia  
 Municipal debemos una renovación en las corrientes. Su reflejo  
 fue saludable al expedir la Ley del 14 de diciembre de 1789, -  
 que afirmó en Francia la existencia de un poder Municipal, con  
 atribuciones específicas. Junto a los 3 poderes clásicos de -  
 Montesquieu, el Municipio adquirió el carácter de cuarto po--  
 der..." En México la Revolución Francesa, se reflejó en el or  
 den Municipal imprimiendo un contenido ideológico al movimien-  
 to precursor de la Independencia, que enarbó la bandera de la  
 soberanía popular con la actitud asumida por el Ayuntamiento -  
 de la Capital en 1808".<sup>79</sup> Durante el despotismo ilustrado -  
 existía en los Municipios Europeos una Centralización Adminis-  
 trativa y Fiscal absoluta, habiéndose copiado este modelo de -  
 Centralización en el Municipio de la Nueva España, durante és-  
 ta época, en Europa se trató de Centralizar, aún más, el poder  
 real, por lo que los Reyes crearon la Real Ordenanza, que se -  
 encargaba de nombrar los Intendentes del Ejército en cada Pue-  
 blo, Villa o Ciudad. Sin embargo a partir del último cuarto del  
 siglo XVIII, el poder de los Reyes comenzó a desquebrajarse. -

79) Jorge Coutiño Lemus. Hacia una reforma del artículo 115 -  
 Constitucional en materia municipal. Pág. 53 y 54.

Durante el Reinado de Jorge III de Inglaterra -por ejemplo- los Estados Unidos de América logran su independencia.

Pero quienes dieron un golpe mortal a la Monarquía, fueron los Franceses, que al culminar su Revolución con la toma de la Bastilla el 4 de julio de 1789 y ejecutar por mandato del Pueblo al monarca francés, Luis XVI en 1793, sentaron las bases para procurarse una nueva forma de gobierno, instituido en Francia a partir de los principios de igualdad, libertad y fraternidad.

En México, la Revolución Francesa, se reflejó en el orden Municipal inyectando razones al movimiento precursor de la Independencia, estos acontecimientos -la Revolución Francesa y la Independencia de los Estados Unidos de Norte América- tuvieron gran influencia en las Municipalidades modernas, entre las que se encuentran las del México actual.

Por último transcribiremos de una manera enunciativa -la manera en que la Colonia Española llega a su fin y la forma en que la Constitución de Cádiz provocó cambios importantes - dentro de aquella, basándonos en el Texto del Municipio Mexicano, editado por la Secretaría de Gobernación.

"A raíz de la intervención de Napoleón en España hubo

una serie de transtornos en la Corte, que repercutieron en las colonias, además, -como ya se mencionó-, empezaron a surgir - las ideas independentistas; en la Nueva España, sobresalió una figura rebelde un síndico de la Ciudad de México, el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos quién declaró que la Nueva España debería ser una Nación soberana e independiente. El debate se inició en la tarde del 19 de julio de 1808, cuando - el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, Síndico del Ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su soberanía al manifestar: "La soberanía reside en la Nación Representada en todo el Reino y las Clases - que lo forman y con más particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran Justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía". Del Senado del Ayuntamiento nos dice Coutiño Lemus-, salió entonces su Síndico, el Licenciado Verdad, para sucumbir misteriosamente en un calabozo del arzobispado. Las ideas de independencia se asociaron a las de libertades y fueros municipales. Hidalgo veía en el Municipio una de las bases naturales del Gobierno..."<sup>80</sup> El Virrey Iturrigaray con una visión política, y asumiendo un riesgo considerable apoyó al Licenciado Primo de Verdad, pero un grupo de Nacionalistas fanáticos Españoles aprehendió a Iturrigaray y asesinaron a Primo de Verdad".<sup>81</sup>

80) Jorge Coutiño Lemus. Op. cit. Pág. 57 y 58.

81) El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. Pág. 108.

Ahora bien, y como se ha venido mencionando en el Desarrollo de este apartado, podemos afirmar que durante casi todo el periodo de la Colonia, el Municipio estuvo subordinado al Estado Español, sin embargo, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, el Municipio tomó parte activa en el proceso Político suscitando en aquélla época. El grupo de los criollos, fue comprando una diversidad de puestos Municipales y comenzó a promulgarse en contra de la concentración del poder Político y de las riquezas detectada por los peninsulares, pugnando de igual manera por la igualdad de derechos en la obtención de puestos públicos.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México fue el porta voz del descontento criollo en los tiempos que antecedieron a la Independencia de México. De igual manera, diversos Ayuntamientos ubicados en regiones importantes agrícolas, mineras y comerciales de la Nueva España, expresaron su inconformidad frente a las crisis económicas y políticas existentes en ese momento.

Guadalupe Nava en su obra Cabildos en la Nueva España en 1808 estableció "En 1808 se puede percibir cómo los Cabildos Municipales o Ayuntamientos recobran su significación Política, haciéndose intérpretes de los anhelos generales de la Nueva España. Se volvieron a celebrar Cabildos abiertos, donde asistieron gran número de habitantes de diversas regiones. Pro

pusieron los Cabildos algunas modificaciones en la estructura socioeconómica de la colonia, demandaron reformas consideradas en ese momento como un remedio a sus necesidades más imperiosas, por ejemplo la supresión de tributos...<sup>82</sup>

Así la Institución Municipal se convirtió en el núcleo del descontento popular y previó el nacimiento del nacionalismo Mexicano y del movimiento de independencia. En aquél entonces, los precios de los productos agrícolas destinados a la alimentación registraron su máximo aumento. Esta situación aceleró el proceso de la Independencia.

#### La Constitución de Cádiz.

Una vez iniciado el movimiento Independiente de 1810, se formuló el marco jurídico de la Nueva Organización Política Mexicana. En particular, la Constitución de Cádiz, constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del Municipio Mexicano. Dicha Constitución fue publicada en España - el 30 de septiembre de 1812 y contempló la cuestión Municipal en sus artículos 309 a 323 y que a la letra decían:

---

82) Naya Guadalupe. Citada en el texto de Historia del Municipio en México. Textos Municipales Número 1. Pág. 18 y 19.

Artículo 309.- Para el Gobierno interior de los pueblos Ayuntamientos, compuestos del Alcalde o Alcaldes, Regidores y el Procurador Sindico, y presididos - por el Jefe Político, donde lo hubiere, y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre ellos, si hubiere dos.

Artículo 310.- Se pondrá Ayuntamiento en los Pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo - dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a 1000 al más y también se les señalará término correspondiente.

Artículo 311.- Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos de los Pueblos con respecto a su vecindario.

Artículo 312.- Los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos se nombrarán por elección en los Pueblos, censando los Regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Artículo 313.- Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los Ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores que residen en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de Ciudadano.

Artículo 314.- Los nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos en Alcalde o Alcaldes, Regidores, y Procurador o Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Artículo 315.- Los Alcaldes se mudarán todos los años, los Regidores por mitad cada año, y lo mismo los Procuradores Síndicos donde haya dos; si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Artículo 316.- El que hubiere ejercido cualquiera de éstos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, - donde el vecindario lo permita.

Artículo 317.- Para ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico, además de ser Ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de 25 años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener éstos empleados.

Artículo 318.- No podrá ser Alcalde, Regidor ni Procurador Síndico ningún empleado Público de nombramiento de rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las Milicias Nacionales.



Artículo 319.- Todos los empleados Municipales referidos serán carga consejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Artículo 320.- Habrá un secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotados de los fondos del común.

Artículo 321.- Estará a cargo de los Ayuntamientos:

Primero: La Política de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los ve ci no s y a la conservación del orden público.

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

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las con tri bu ci o ne s, y remitirlas a la Tesorería respec tiva.

Quinta: Cuidar de todas las Escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los Hospitales, Hospicios, Casas de exp ó s i to s y demás establecimientos de benefi ci en ci a, bajo las reglas que se prescriban.

- Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras Públicas de necesidad, utilidad y ornato.
- Octavo: Formar las ordenanzas Municipales del Pueblo, y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.
- Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuanto les sea útil y beneficioso.

Artículo 322.- Si se ofrecieran obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios, fuere necesario recurrir a los arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la Diputación Provincial la aprobación de las cortes. En el caso de ser urgente la obra y objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los Caudales de propios.

Artículo 323.- Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los Caudales Públicos que hayan recaudado e invertido.<sup>83</sup>

Como pudo observarse, del articulado anteriormente transcrito, en la Constitución de Cádiz se amplió el ámbito de acción de los Ayuntamientos; sin embargo, el corto periodo durante el cual trabajaban las Administraciones Municipales y que era de un año, no permitió que las disposiciones consagradas en esta Constitución, por lo que respecta a ésta materia, se cumplieran cabalmente.

### c) LA INDEPENDENCIA

Enseguida nos toca hacer un breve análisis de la forma en que se fue desarrollando el Municipio en el México independiente. Durante éste periodo, la evolución de la Institución Municipal, se vió seriamente afectada, pues su Desarrollo dependió del curso que iban tomando los acontecimientos Políticos, Económicos, Financieros, los cuales hicieron que el Municipio apareciera, en un segundo plano. De tal manera, que para satisfacer el inciso que ahora nos toca, nos iremos refiriendo a

83) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1957. Pág. 96-99 citado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. Historia del Municipio en México. Pág. 22-25.

la forma en que las diversas Constituciones que rigieron en -- nuestro país, una vez que éste logró su Independencia, adoptaron y se fué desarrollando la Institución del Municipio.

Como se manifestó anteriormente, la Constitución de Cádiz sirvió de base para la Historia de Nuestro Derecho Mexicano y fué así como la Constitución de Apatzingán, sancionada por el Congreso de Anáhuac en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, se basó en la influencia que ejerció la Constitución de Cádiz al decir Ruben Geraldo Venegas: "este decreto constitucional trató de conservar el estado de cosas imperantes en aquélla época en lo relativo al Régimen Municipal, al declarar en su artículo 211: "Mientras que en la soberanía de la Nación se forma el cuerpo de Leyes que han de sustituir a las anti--guas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las - que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen".<sup>84</sup>

La Constitución de Apatzingán no se refirió al Municipio en forma específica, como tampoco lo hacen los "Sentimientos de la Nación" (que fueron 23 puntos dados por Morelos, para la Constitución), ni el Acto Solemne de la Declaración de - Independencia de: América Septentrional. Por lo que en términos generales, el Municipio Mexicano naciente va a conservar - su estructura y funciones que habían tenido encomendados por la Constitución de Cádiz.

84) Ruben Geraldo Venegas. Op. cit. Pág. 63.

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 fué Gobernado por una Monarquía que tenía en su base un sistema Constitucional. Después del periodo de 11 años que duró la Guerra de Independencia, el país se encontraba sumido en una crisis económica causada por la producción, la interrupción de las comunicaciones y la disminución de las relaciones comerciales. Así, una de las principales preocupaciones del Nuevo gobierno fue la de fomentar el desarrollo de las diferentes ramas de la producción. Además de fomentar el desarrollo en el campo de la economía, se hicieron unos intentos en el aspecto Político-Administrativo que tomaron en cuenta al Municipio. -- Por ejemplo, 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 4 Alcaldes, 14 Regidores y 2 Síndicos en las de más de 60,000. Los Ayuntamientos debían proponer a los congresos provinciales para su aprobación o reforma los arbitrios necesarios para satisfacer los gastos públicos".<sup>85</sup> Sin

85) Gué Canovas Agustín. Citado en la Historia del Municipio en México. Textos Municipales. Pág. 28.

embargo, la persistencia de los Conflictos Políticos ocasionó que dicho plan ni siquiera llegara a discutirse.

A fines de 1822, se publica un plan en el que se desconoce a Iturbide y se proclama la República. Pronto los Republicanos se dividirían en federalistas y centralistas.

La corriente federalista, cuyo grupo estaba integrado por la naciente burguesía: Intelectuales, funcionarios públicos y terratenientes liberales, querían construir una República al estilo de la norteamericana.

Los centralistas, por su parte, pretendían reforzar el poder de los terratenientes, de los ricos propietarios del alto clero y los militares, implantando una República del tipo de la francesa, en la que las decisiones políticas y administrativas fueran tomadas desde un solo centro del poder.

Parecería que los Municipios deberían haber merecido atención en los regímenes federales y que la libertad Municipal figuraría en los programas del partido liberal. Sin embargo, las Constituciones Federalistas olvidaron la existencia de los Municipios y fueron las Constituciones Centralistas y los gobiernos Conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida, como lo veremos más adelante.

## Constitución de 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, fue sancionada por el Congreso General Constituyente el día 4 de octubre de 1824, "dentro de este ordenamiento jurídico se va a establecer por primera vez en forma concreta y ordenada la organización política de nuestro país".<sup>86</sup> Esta Constitución establece la adopción del Federalismo en su artículo 4, señalando: "la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular y federal".

El acta Constitutiva de la federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, habrían de fijar la Organización Política y Administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusieran a la Constitución ni al Acta Constitutiva. De esta manera no se contó con una disposición en materia Municipal y esta omisión que se hizo del Municipio, trajo por resultado que se relegara por completo a éste. Ello se debió tal vez a que la situación política obligó a los Federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los Estados, dejando del lado la legislación de los Municipios.

---

86) Rubén Geraldo Venegas. Op. cit. Pág. 64.

"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".<sup>87</sup>

Refiriéndose al Municipio y en particular a ésta Constitución, el Licenciado Burgoa establece: "El Municipio no só lo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad Constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales".<sup>88</sup>

#### Constitución Centralista de 1836.

El centralismo fue sancionado como forma de gobierno - por las llamadas Bases Constitucionales del 23 de octubre de - 1835, que dividieron el territorio de la República en Departamentos, y éstos en Distritos, los que a su vez serían integrados por partidos. Estas Bases Constitucionales de la República Mexicana sirvieron de preámbulo a las Leyes Constitucionales - de la República Mexicana promulgadas en la Ciudad de México, - el 29 de diciembre de 1836. A esta Constitución del 29 de diciembre de 1836, se le denominó: LAS SIETE LEYES.

87) Textos Municipales # 1. Op. cit. Pág. 30.

88) Bases Jurídicas para una Legislación estatal y Municipal - en relación con las reformas y adiciones al artículo 115 - Constitucional. Pág. 24.



En éstas Leyes Constitucionales de la República Mexicana, en su Ley Sexta Titulada "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos", fue la que consagró como Constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las Capitales de Departamentos, en los lugares en los que había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000.

Esta ley hace alusión a la Institución Municipal en sus artículos del 22 al 31 y que a continuación transcribimos:

Artículo 22.- Habrá Ayuntamientos en las Capitales de Departamento, en los lugares en los que había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas Departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas, de acuerdo

do con el Gobernador, sin que puedan exceder; - los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

Artículo 24.- Para ser individuo del Ayuntamiento se necesita:

- I.- Ser Ciudadano Mexicano en el ejercicio de sus Derechos.
- II.- Vecino del mismo Pueblo.
- III.- Mayor de veinticinco años.
- IV.- Tener un capital físico o normal, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos: la Policía de Salubridad y Comodidad, cuidar de las Cárceles, de los Hospitales y Casa de Beneficiencia, que no sean de fundación particular, de las Escuelas de Primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la Construcción y Reparación de Puentes, Calzadas y Caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios promover el adelantamiento de la Agricultura, - Industria y Comercio, y Auxiliar de los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en sus vecindarios, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Artículo 26.- Estará a cargo de los Alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de Conciliadores, determinar

en los Juicios Verbales, Dictar, en los Asuntos Contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia, Instruir en el mismo caso las primeras Diligencias en las Causas Criminales, Practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces - Respectivos, y velar sobre la Tranquilidad y el Orden Público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Artículo 27.- Los Jueces de Paz, encargados también de la Policía serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto, y aprobados por el Gobernador: durarán un año y podrán ser reelectos.

Artículo 28.- Para ser Juez de Paz, se necesita:

- I.- Ser ciudadano Mexicano en ejercicio de sus Derechos.
- II.- Vecino del Pueblo.
- III.- Ser mayor de veinticinco años.

Artículo 29.- Estos Jueces ejercerán, en sus pueblos, las mismas facultades que quedan detalladas para los Alcaldes y las designadas para los Ayuntamientos, con sujeción en éstas a los subprefectos,

y por medio a las Autoridades Superiores Respec-  
tivas. En los lugares que no lleguen a mil al-  
mas, las funciones de los Jueces de Paz se redu-  
cirán a cuidar de la Tranquilidad Pública y de  
la Policía, y a practicar las Diligencias, así  
en lo civil como en lo criminal, que por su ur-  
gencia no den lugar a ocurrir a las autoridades  
respectivas más inmediatas.

Artículo 30.- Los cargos de Subprefectos, Alcaldes, Jueces de  
Paz, Encargados de la Policía, Regidores y Sín-  
dicos, son consejiles; no se podrán renunciar -  
sin causa legal aprobada por el gobernador, o en  
su caso de reelección.

Artículo 31.- Una ley secundaria detallará todo lo conducente  
al ejercicio de los cargos de Prefectos, Sub-  
prefectos, Jueces de Paz, Alcaldes, Regidores y  
síndicos, el modo de suplir sus faltas, la in-  
demnización que se dará a los gobernadores, -  
miembros de las Juntas Departamentales y Prefec-  
tos, y las excenciones de que gozarán los de--  
más".<sup>89</sup>

Los Ayuntamientos fueron Reglamentados por la Ley del  
20 de marzo de 1837, basándose en la misma inspiración centra-  
89) Teresita Rendón Huerta. Op. cit. Pág. 109 y 110.

lista de la Constitución, que colocaba a los Alcaldes en el grado inferior de la cadena, que a través de Subprefectos, Prefectos y Gobernadores y Juntas Departamentales llegaba hasta el - Presidente de la República.

Rubén Geraldo Venegas al respecto nos dice: "A pesar - de todas éstas características que tenía el Municipio, aún no se le puede concebir como autónomo, por la existencia de fun-- cionarios intermedios a los cuales se les daba el nombre de Prefectos y Subprefectos, sobre los cuales recaía el poder político, trayendo como consecuencia, una Dependencia Directa del Municipio al Gobierno Central".<sup>90</sup>

#### Bases Orgánicas de 1843

Posteriormente, en el año de 1843, una Junta Nacional Legislativa nombrada por Santa Ana, expidió una Nueva Constitución Centralista a la que se le dió el nombre de Bases de la - Organización Política de la República Mexicana. Su artículo 4 se ocupó del Regimen Municipal estableciendo que el territorio - de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Los Departamentos eran regi-- dos por Gobernadores nombrados por el Presidente, los Distritos fueron Administrados por funcionarios centrales o sea Pre- 90) Ruben Geraldo Venegas. Op. cit. Pág. 65.

fectos; los partidos por los Subprefectos y las Municipalidades, por los respectivos Ayuntamientos.

"En cuanto al Regimen interior de la Institución Municipal, éste quedó supeditado 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".<sup>91</sup>

La vigencia de estas bases de Organización Política de la República Mexicana fue de 3 años; en ellas se implantó el Centralismo más radical, conservando los Municipios su estructura y demarcación pero menor libertad.

#### La Constitución de 1857 y el Movimiento de Reforma

Los ataques de las potencias extranjeras debilitaron el bloque conservador, hecho que permitió el fortalecimiento del Partido Liberal. Al interior del Partido, se desenvolvían dos bloques: uno con el nombre de los "puros" y otros con el nombre de "los moderados". Entre los dirigentes de los puros se encontraba Benito Juárez, Juan Alvarez, Gómez Farías, Melchor Ocampo y Santos Degollado; quienes se proponían minar el poderío de la Iglesia Católica, confiscar el clero sus rique-

91) Historia del Municipio en México. Textos Municipales. Pág. 33.

zas y ponerlas en circulación en bien del desarrollo de la economía Nacional; convertir a México en una República Democrática-Burguesa; sustituir al ejército por una guardia Nacional y poner fin al peonaje.

El grupo de los moderados, que se pronunciaba en contra del Clero, pero sin aceptar los métodos Revolucionarios de los puros, estaba integrado por oficiales, funcionarios públicos, una parte de la Gran Burguesía y Terratenientes, cuyos líderes eran los Generales Herrera, Arista, Manuel Doblado y Comonfort.

El partido conservador, representaba los intereses del Clero de los Españoles Ricos Residentes en México, de los Grandes Terratenientes y de la Oficialidad. La fuerza del Partido radicaba principalmente en el poder económico de los latifundistas y de la Iglesia.

En 1854 los liberales, mediante la Publicación del Plan de Ayutla, inician un movimiento armado para derrocar a Santa Ana lográndolo en 1855.

El 25 de junio de 1856 se dicta la Ley de Desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas. La desamortización incluía a los bienes de

todas las maños muertas, entre ellos se encontraban los Municipios y las Comunidades Indígenas. Se excluían de la desamortización los bienes destinados exclusivamente a Servicio Público. Esta Ley se conoció como la Ley Lerdo.

Ante la imposibilidad de pagar los precios de las propiedades clericales y los impuestos que sobre ellas pesaban éstas no pudieron ser adquiridas por campesinos ni rancheros; pasaron a manos de los terratenientes laicos y de los altos funcionarios liberales. Es decir la ley Lerdo más que redistribuir la propiedad rural, sirvió para concentrarla aún más en manos de una minoría.

Estas 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 Municipales o Casas de Cabildo que tenían arrendada y aún vías Públicas y plazas.

Al respecto, Jorge Coutiño Lemus, citando a Esquivel Obregón transcribe: "conforme a nuestra antigua legislación, todas las ciudades, Villas y Pueblos de Españoles, desde el tiempo de su fundación, tenían asignados terrenos en traza de la plaza para que en ellos se construyeran tiendas y casas cu-



Las rentas servían para erogar los gastos del servicio público y fuera de la traza tenían, aparte del ejido, terrenos más o menos extensos que se cultivaban por cuenta de la población o dada ésta en arrendamiento destinando el dinero al mismo propósito. Estos bienes tanto rústicos como urbanos, se llamaban propios, y debido a las rentas que producían, los vecinos no necesitaban pagar contribución al ganar para fines Municipales. Solo cuando había alguna obra o servicios extraordinarios y aquellos fondos no alcanzaban a cubrirlos, se autorizaba al Ayuntamiento, por tiempo limitado, a allegar recursos por medio de sisas o derramas entre los vecinos; estos recursos supletorios eran llamados arbitrios. De suerte que solo por excepción tenían los vecinos que contribuir para los gastos públicos. Por su parte, los pueblos de indios, demás del fondo legal y del ejido, tenían los bienes de comunidad, consistentes también en predios rústicos o urbanos que rentaban o se administraban directamente por el pueblo y de cuyo producto se hacían los gastos públicos y se acudía con préstamo a los vecinos que los necesitaban para el cultivo de sus tierras o se gastaban en el solaz de las fiestas votivas. Tales bienes no pocas veces aumentados con donativos de personas generosas, daban una independencia completa a los Municipios, respecto a las autoridades superiores en el orden económico y a la vez un objeto práctico y un estímulo eficaz a la vida Municipal. Todas tenían interés en el mayor rendimiento de aquéllos bienes, cuyo buen

manejo los liberaba de toda carga de carácter local. En el remate de los arrendamientos, así como el de la carne y el pan, daban a la Municipalidad vida, movimiento y dirección y honrada, en que, se quisiera o no, se seleccionaba lo mejor del vecindario para las funciones Públicas. Al venderse los propios y los bienes de la comunidad y entrar a las arcas Municipales dinero efectivo, ya no se pudo vigilar la inversión de éste, la tentación fue demasiado próxima y pronto no quedó huella alguna de aquellos capitales. Desde ese momento vivieron los Municipios de contribuciones decretadas directa o indirectamente - por las legislaturas de los Estados, compuestas de serviles - prosélitos de los gobernadores y éstos llegaron a ser así los ámbrosios y señores de los fondos municipales y los funcionarios de los pueblos solamente eslabones de la cadena de conclusiones y peculado que arruinan y degradan. Tal es el efecto - que la Ley de Desamortización de Bienes de las corporaciones - civiles produjo al poner en circulación los capitales de los - Municipios".<sup>92</sup>

Como ha quedado asentado, de esta manera los Municipios se vieron privados de sus ingresos que disfrutaban desde la Colonia. Esta Ley Lerdo, estuvo en vigor hasta el 15 de septiembre de 1857, fecha en la que se puso en vigor la Constitución Federal del 5 de febrero de ese año. Esta Constitución abandonó

92) Jorge Coutiño Lemus. Op. cit. Pág. 67 y 68.

nó nuevamente la vida Municipal. El efecto, "la doble circunstancia de encontrarse carente de recursos y de estar sujetos a las leyes dictadas por las Legislaturas Locales, puso al Municipio en manos de los Gobernadores".<sup>93</sup>

Como hemos mencionado, la Constitución de 1857, no estableció Reglamentación alguna respecto de los Municipios, "a excepción de que en su artículo 72 se daba facultad al congreso para el arreglo interior del Distrito y de los Territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

En el artículo 31 fracción XX, se establecía la obligación... de todo mexicano de contribuir a los gastos públicos - de la Federación, del Estado y del Municipio en que residía, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.

El artículo 36 establecía también como obligación de los ciudadanos de la República, inscribirse en el padrón de la Municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesional o trabajo de que subsiste".<sup>94</sup>

Rubén Geraldo Venegas al respecto manifiesta: "...La

93) Aguilar Jorge. Citado en Textos Municipales # 1 Pág. 36.

94) Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. Pág. 111.

supresión por parte del artículo 124 de la Constitución del '57, de las Aduanas Interiores o Alcabalas Contribuyó a que se produjera una dispersión del patrimonio Municipal y una reducción importante del mismo. Esta tendencia a la reducción de la Hacienda Municipal fue acentuándose y las facultades que antes les correspondían a los Ayuntamientos fueron pasando a los Jefes Políticos".<sup>95</sup>

Los Jefes Políticos, que eran nombrados por los Gobernadores ejercieron un estricto dominio sobre los Ayuntamientos y absorvieron sus atribuciones como organización de la vida vecinal.

El grupo de los conservadores mostró su oposición a esta Constitución e inició un movimiento armado en diciembre de 1857, hecho que marca el inicio de la Guerra Civil que se prolongó hasta finales de 1860. En enero de 1858, apoyados por un grupo de moderados, los conservadores lograron apoderarse de la Ciudad de México. Benito Juárez, por su parte, formó un gobierno paralelo que se instaló en el puerto de Veracruz.

"En julio de 1859, 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 ma-  
95) Rubén Geraldo Venegas. Op. cit. Pág. 68.

teriales que empleaba para atizar y apoyar la Guerra Civil. A diferencia de la Ley Lerdo, las leyes de 1859 prevenían no la desamortización, sino la nacionalización sin indemnización".<sup>96</sup>

El Gobierno vendió propiedades de la Iglesia a precios sumamente bajos lo que propició que la mayoría de las propiedades del clero fueron adquiridas por especuladores y capitalistas, lo que dió lugar a la aparición de un gran número de terratenientes nuevos.

La organización política local derivada de la Reforma no fue materia de modificaciones sustanciales, sino que solo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente nato de los Ayuntamientos de su Jurisdicción y con las atribuciones de Jefe de Policía.

"La situación militar y financiera de los conservadores se hizo cada vez más difícil y los liberales resultaron ser los vencedores de la Guerra civil. Esta 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 2 años en el pago de los réditos de los empréstitos extran-

96) Historia del Municipio en México Textos Municipales No. 1. Pág. 36.

jeros a largo plazo. Esta medida sirvió de pretexto para la intervención que llevaron a cabo en México 3 países Europeos -- acreedores: Inglaterra, Francia y España".<sup>97</sup>

La intervención francesa iniciada en 1862, dió origen al establecimiento de una Monarquía moderada hereditaria, no obstante que había un régimen legal encabezado por Benito Juárez, quien era Presidente Constitucional de la República, Maximiliano de Hasburgo aceptaba la corona de México el 10 de -- abril de 1864.

Maximiliano expidió un año después el 10 de abril de - 1865, el "estatuto Provisional del Imperio Mexicano" a través de este estatuto, el país quedó dividido en departamentos, cada departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalida-- des.

Los departamentos eran los que quedaban bajo la Admi-- nistración de los Prefectos Imperiales, auxiliados por un consejo de gobierno, y que tenía funciones Judiciales, Administrativas y consultivas.

Los Distritos eran administrados por Subprefectos y los Ayuntamientos Presididos por Alcaldes. Al afecto Rubén Geraldo 97) Textos Municipales. Op. cit. Pág. 37.

Venegas nos manifiesta: "... Durante el corto periodo del Imperio de Maximiliano, a las prefecturas se les añadió el título de Imperiales. Por el Estatuto Provisional del Imperio, el Territorio del País quedó dividido en Departamentos, cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades.

"La Reforma y el Imperio, no dejaron de servirse del régimen de las prefecturas. Lo que en un tiempo pareció una Institución a torno con la época, pasado el tiempo se fue convirtiendo en un instrumento de centralismo político. Las prefecturas no modernizaron como se esperaba, la Administración Municipal. México buscaba integrarse en un Estado/Nación para lo cual era necesario abatir regionalismos aunque esto llevara a la disminución de las entidades "libre y soberanas", - así hubiese que pasar sobre las libertades Municipales".<sup>98</sup>

"El 15 de julio de 1867, el Licenciado Benito Juárez - quien no obstante del Imperio, nunca dejó de actuar como Presidente de la República Mexicana, restablece el Gobierno en la Capital del País y con ello, cobra nuevamente plena vigencia, la Constitución de 1857.

El 13 de enero de 1869 se autorizó a los Ayuntamientos de los puertos a cobrar un 3% adicional sobre los derechos de 98) Rubén Geraldo Venegas. Op. cit. Pág. 69.

importación destinando su objeto afines de beneficencia y salubridad. El uno de marzo de 1872 se fijaron los derechos de portazgo, en un 12% sobre el valor de las mercancías no cotizadas, destinándose el 28% al Municipio donde se hiciera el cobro y el resto a la Federación.

Y el 2 de agosto de 1878, la Secretario de Hacienda dictó un acuerdo reconociendo los bienes propios de los Ayuntamientos como sigue: "Los bienes de los Ayuntamientos se distinguen en propios y arbitrio. Ambos son aquellos bienes que sirven a los Municipios para subvenir a sus necesidades, considerándose como propios los bienes que son una propiedad de los Ayuntamientos como las Casas de Cabildo, las de beneficencia, las cárceles, las fincas rústicas y urbanas, y por arbitrios los bienes que, en determinadas circunstancias, se arbitra el común".<sup>99</sup>

#### Regimen Municipal en el Porfiriato

A la muerte de Benito Juárez, este fue substituído por Sebastián Lerdo de Tejada, quien una vez terminado su periodo de gestión pretendía reelegirse, a los que el General Porfirio Díaz preparó y llevó a la práctica el Plan de Tuxtepec, reconociendo a Díaz como Presidente.

99) El Municipio Mexicano. Op. cit. Pág. 113.



Lo que Díaz realizó durante su Gobierno fue acentuar la centralización y borrar todo rasgo de Autonomía Municipal.

El régimen de Porfirio Díaz en cuanto a su organización político-administrativa, se caracterizó por una excesiva concentración de los poderes públicos en la persona del dictador. Las Autoridades Municipales sólo fueron una farsa en la vida de la República. El Gobernador y las Autoridades superiores intervinieron siempre en los asuntos estrictamente Municipales; para ello fue creada la Institución de las JEFATURAS POLITICAS cuya función era suprimir toda manifestación democrática de la ciudadanía. Los Municipios existieron solo de nombre, ya que los Ayuntamientos eran manejados por los Gobernadores y los Jefes Políticos.

Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones Administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón.

Las Jefaturas Políticas tuvieron las siguientes características generales:

- a). Representaban a un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos.
- b). Estaban sujetas a la voluntad de los Gobernadores.

- c). Centralizaban y maniataban toda actividad municipal.
- d). Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de Distrito o de Partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción.

Durante el Porfiriato, el Municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política Mexicana, no contó con la capacidad para financiar ningún programa de desarrollo local. Este tipo de actividad dependía de la voluntad del Gobernador, el cual, a su vez, trabajaba en función de los ordenamientos del Gobierno Central.

Las acciones Municipales también estuvieron sujetas en mucho tiempo, a las decisiones de los caciques o terratenientes de la región; en realidad se convirtieron en una especie de feudos de aquéllos. Esto se reflejó aún más en la Ley que promulgó el General Díaz en 1903, siendo dos de sus artículos principales los siguientes:

Artículo 60.- Los prefectos políticos serán la primera Autoridad Política Local, en la Jurisdicción de sus respectivas Municipalidades.

Artículo 61.- Los prefectos serán los Jefes de todos los servicios en las Municipalidades y estarán subordinados al Gobernador del Estado".100

100) El Municipio Mexicano. Op. cit. Pág. 114.

Dicha tendencia centralizadora fue cultivando un sentimiento de inconformidad y marcó necesidades apremiantes de democratización hechos que desembocarían más tarde en el cambio de las estructuras políticas porfiristas.

Frente a tal situación, se comenzó a discutir en los parlamentos la importancia en la vida Municipal.

A manera de ejemplo, "el Diputado Riva Palacio comentó en 1881 que "no se sigue el verdadero espíritu democrático de la Independencia Municipal. Los Ayuntamientos según las doctrinas filosóficas modernas son estrictamente Independientes - del Estado; de tal manera que éste viene a llenar, a cubrir - las necesidades políticas de una Nación, al paso que los Ayuntamientos vienen cubriendo las necesidades sociales de la población".<sup>101</sup>

Por otra parte, el Diputado Carvajal dijo durante el mismo año que "cuando se trata de las prerrogativas del Municipio, todos estamos interesados en conservar las pocas que existen. No consiste la libertad Municipal en recaudar de tal o cual manera los fondos del Ayuntamiento... la libertad Municipal consiste real y positivamente en disponer con libertad -

101) Historia del Municipio en México. Centro Nacional de Estudios Municipales. Pág. 42 y 43.

de los fondos económicos en gastarlos conforme a las necesidades de cada localidad y en gastarlos oportunamente cuando dichas necesidades lo exijan". 102

Aunado a lo anterior, podemos concluir que las Instituciones creadas por el General Díaz y el rechazo que se sentía en contra de ellas, fueron unos de los motivos inmediatos de la Revolución Mexicana, al cual consagró entre sus principales postulados la implantación del Municipio Libre.

#### d) LA REVOLUCION

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.

Pero el movimiento revolucionario de 1910, tenía objetivos más amplios aún: Alcanzar una mayor Justicia Social. Se  
102) Ibidem.

pretendía realizar un proceso de democratización de la vida nacional que abarcara tanto el aspecto económico, como el Político y el social.

Como hemos transcrito en el inciso próximo anterior, - los grupos opositores al General Díaz, exigían la libertad Municipal y la desaparición de las Jefaturas Políticas que constituían -como ya se mencionó-, un instrumento de control del Gobierno Central.

La autonomía Municipal, también fue sostenida por los grupos, opositores a Díaz, por ello en sus programas y planes Revolucionarios fueron consagrados como principios básicos y - resulta indudable que constituyeron uno de los factores importantes del origen de la Revolución.

De estos programas políticos sobresale el del Partido Liberal Mexicano, presidido por los Hermanos Flores Magón, que en su proclama política del primero de julio de 1906, consagran la Libertad Municipal en forma clara y precisa. Entre los puntos del programa liberal se exponía:

"Artículo 45.- Supresión de los Jefes Políticos:

Artículo 46.- Reorganización de los Municipios que han sido -

suprimidos y robustecimiento del poder Municipal".<sup>103</sup>

La Revolución habría de propagarse en todo el país -- atendiendo al llamado Plan de San Luis Potosí, proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, que en el apartado de las consideraciones expresaba: "la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del Ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna, añadiéndose las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los Gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades Municipales".

El propio Plan de San Luis, alentaba al pueblo en general a tomar las armas el 20 de noviembre a partir de las seis de la tarde para liberar a la Nación de la dictadura del General Porfirio Díaz".<sup>104</sup>

Como lo habíamos mencionado en líneas precedentes, el problema de la falta de autonomía Municipal cobra gran importancia en la lucha Revolucionaria y en éste mismo sentido se manifestó Emiliano Zapata, al promulgar en 1916 la "Ley General sobre Libertades Municipales" en el Estado de Morelos. Me

103) El Municipio Mexicano. Centro Nal. de Estudios Mpaes. Pág. 115.

104) *Ibidem*.

diante 22 artículos de esa Ley, se reglamentó 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".<sup>105</sup>

Así, una parte fundamental de la "Ley sobre Libertades Municipales promulgada por Emiliano Zapata, fue el pleno derecho de la ciudadanía para intervenir en asuntos de administración Municipal. El líder Revolucionario afirmaba que la Libertad Municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los - principales asuntos de la localidad pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los Ayuntamientos, se logrará - únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los Municipios y Regidores identificados o manejados por los caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos Jefes Políticos. Por eso conviene, y para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la - existencia comunal, tales como enajenación de fincas, aprobación

105) Centro Nal. de Estudios Municipales. La Historia del Municipio en México. Pág. 44-45.

ción de sueldos, celebración de contratos sobre alumbrado, pavimentación, capacitación o conducción de aguas y demás servicios públicos".<sup>106</sup>

Las medidas dispuestas por Emiliano Zapata, pretendían hacer del Municipio una entidad libre de toda tutela Gubernatival 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.

La Revolución Mexicana inició, según lo previsto por Francisco I. Madero el 20 de noviembre de 1910 y triunfó con la renuncia de Porfirio Díaz y Ramón Corral en mayo de 1911.

Al triunfo de la Revolución el Licenciado Francisco León de la Barra convoca a Elecciones Presidenciales en las que resultó electo Francisco I. Madero quien debido a las circunstancias Históricas del momento tuvo que enfrentar la problemática de la efervecencia social, económica y política de la etapa revolucionaria, así como los problemas derivados del resquebrajamiento del régimen del porfiriato que por haber durado más de 30 años, tenía profundas raíces entre algunos sectores de la Sociedad Mexicana.

<sup>106</sup>) .Ibídem.



Estas condiciones propiciaron que en su corto periodo de gobierno algunos grupos se manifestaran en su contra, algunos de ellos otorgándole gran importancia a los asuntos del Municipio, como los del grupo de Pascual Orozco quien proclamó en Chihuahua el pacto de la empacadora que contenía dos puntos concretos sobre el régimen Municipal:

Artículo 28.- La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía a los Ayuntamientos para legislar sus arbitrios y fondos.

Artículo 29.- Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes Municipales.

Por otra parte, Jesus Romero Flores señala cómo el Partido Democrático, en 1908 hizo un llamamiento a todos los ciudadanos para cumplir sus deberes cívicos. Su manifiesta a la Nación, iba luego por los fueros de la libertad Municipal, considerando al Municipio Libre como la celdilla que resume en su vida la vida entera del organismo, quitando a los Ayuntamientos la oprobiosa tutela de los Jefes Políticos".<sup>107</sup>

Posteriormente el Programa de reformas políticas sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Re-

107) Jesús Romero Flores citado por Jorge Amador Coutiño. Hacia una Reforma del Artículo 115 Constitucional en Materia Municipal. Pág. 76-77.

volucionaria y expedido en Jojutla, Estado de Morelos, consiguió los postulados del Zapatismo en materia Municipal, al incluir en primer término de sus propuestas reformas políticas, el siguiente:

Artículo 32.- Realizar la Independencia de los Municipios procurando a éstos una amplia libertad de acción - que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los Gobiernos Federal y Locales.

El Plan de Orozquista, conocido por el pacto de Empacadora, firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912, contiene dos puntos concretos sobre el régimen Municipal:

Artículo 28.- La Revolución hará efectiva la Independencia y Autonomía de los Ayuntamientos para Legislar y Administrar sus arbitrios y fondos.

Artículo 29.- Se suprimieron en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales".<sup>108</sup>

Un año antes, en 1911, Luis Cabrera escribió dos documentos, publicados en la compilación de escritos titulada - - "Obras Políticas" del licenciado Blas Urrea, en donde se menciona (108) *Ibidem*.

ciona una serie de conceptos acerca del Municipio. Cabrera estimaba la necesidad de cambiar el sistema que prevalecía durante la dictadura del General Porfirio Díaz, que para él, esto no era otra cosa más que hacer que los poderes gozaran de independencia, entre estos el Municipal y consideraba que ya se había vuelto un vicio extirpar, la dependencia del Municipio del poder ejecutivo.

Cabrera señala a Madero, que existe una relación íntima entre las necesidades políticas y las necesidades económicas. Esto es particularmente importante para la vida del Municipio, en virtud de que si un Municipio no cuenta con autonomía económica propia, será muy difícil de que logre su independencia Política.

El 2 de febrero de 1912, los grupos zapatistas proclamaron el Plan de Santa Rosa, en el que hacen alusiones sobre el Municipio en materia electoral:

Artículo 40.- La Ley electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los Ciudadanos que, con artimañas, burlen el voto".<sup>109</sup>

109) Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. Pág. 117.

Victoriano Huerta pone fin al Gobierno de Francisco I. Madero al traicionarlo durante la decena trágica. La muerte de Madero y de José María Pino Suárez, permite que Huerta ocupe la Presidencia de la República, tras la breve estancia en esta posición de Pedro Lascuráin.

Este nuevo acontecimiento origina que numerosos grupos se declaren en contra del Huertismo y es Venustiano Carranza, Gobernador de Coahuila, quien con su Plan de Guadalupe, en el que desconoce el régimen de Huerta, logra agrupar en su ejército Constitucionalista a un importante número de insurrectos. Esta suma de fuerzas, logró derrocar a Huerta, después de importantes batallas. Así mismo, las fuerzas Revolucionarias se dividieron en dos grupos: Uno de ellos encabezado por Venustiano Carranza y su Ejército Constitucionalista entre los que se encontraban Alvaro Obregón, Pablo González y Cándido Aguilar. el otro formado por Francisco Villa y Emiliano Zapata, apoyaba a Eulalio González, quien resultó designado Presidente Provisional de la República.

Ambos grupos continuaban luchando por dar vigencia a sus principios, entre los cuales nunca dejó de ser importante el Municipio.

El 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza publi-

ca en Veracruz un decreto a través del cual se constituye uno de los antecedentes más importantes del artículo 115 de la Constitución de 1917, siendo el texto del mismo el siguiente:

Artículo Único: Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de Elección Popular Directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado.

Respecto al Municipio, el mismo Carranza afirmó lo siguiente:

"...el Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad Política a la vida Municipal sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, substituyendo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los Gobernadores".<sup>110</sup>

<sup>110</sup>) El Municipio Mexicano. Op. cit. Pág. 118.

Por su parte Eulalio Gutiérrez, Presidente Provisional de los convencionalistas, el 29 de diciembre de 1914 expide un decreto publicado en el Diario Oficial del 11 de enero de 1915, que a la letra dice:

"... la libertad Municipal es la base de la Democracia y uno de los ideales, quizá el primero de la Revolución, triunfante, ha sido la restitución de la libertad de los Municipios y con ella de los bienes y rentas propios de las mismas corporaciones, por lo que se deroga la Ley del 26 de marzo de 1903 y se restituyen a los Ayuntamientos del Valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes de la vigencia de la Ley referida".<sup>111</sup>

La lucha armada se prolongó hasta el año de 1916 en que triunfa Venustiano Carranza, quien ya en el poder, como primer jefe del Ejército Constitucionalista, convoca ese mismo año al Congreso Constituyente de Querétaro, en el cual se sostiene un enconado debate sobre el Municipio, mismo que trataremos de transcribir en sus aspectos más importantes en el inciso que nos toca desarrollar.

---

111) *Ibidem*.

e) ORIGEN DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Para el desarrollo del apartado que ahora nos ocupa, - nos apoyaremos básicamente en algunas de las discusiones y debates suscitadas en el Congreso Constituyente, sobre todo en la fracción II del proyecto presentado por Venustiano Carranza, - del Artículo 115 Constitucional, mismo que fue objeto de una gran polémica entre los Constituyentes.

Durante los debates del Congreso Constituyente, se discutieron varias concepciones del Municipio Libre y se indicó - en reiteradas ocasiones, que sin Independencia Económica, no podría existir autonomía política.

Los Constituyentes de Querétaro, no dudaron en llevar el principio de libertad Municipal a la Constitución de 1917, el proyecto de Venustiano Carranza fue admitido, aún cuando - los Constituyentes, se dieron cuenta de que el mismo carecía de un elemento primordial: la autonomía financiera.

El proyecto presentado por Venustiano Carranza, había quedado de la siguiente forma:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representati-

vo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su Organización Política y Administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".<sup>112</sup>

II.- ...

Esta primera fracción del Artículo 115 Constitucional fue aprobada por la Asamblea Constituyente, consagrándose en la misma, la libertad Municipal.

La fracción II del proyecto del Artículo 115 Constitucional, originalmente propuesta por la Comisión del Constituyente, decía:

Artículo 115.- ...

Fracción II.- Los Municipios Administrarán libremente su Hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que co-

---

112) Teresa Rendón Huerta. Op. cit. Pág. 115.



rresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley". 113

Esta fracción en donde se le daba intervención a inspectores dentro de la vida Municipal, suscitó una clara oposición. Entre las opiniones más importantes dentro de la discusión de ésta fracción, tenemos: la protesta por parte del Diputado Heriberto Jara, Representante de la corriente Municipalista, quien afirmaba que "no se concibe la libertad política, - cuando la libertad económica no está asegurada. Hasta ahora, - al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante. Las Autoridades Municipales deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presentan 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 su dinero y son las interesadas en fomentar el Desarrollo del Municipio en las obras más importantes, en las obras que den mejor resultado. No debemos libertad política y restringamos hasta lo último la libertad económica. 113) Teresita Rendón Huerta. Op. cit. Pág. 115.

Los Municipios no podrán disponer de un sólo centavo sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado".<sup>114</sup>

El Diputado Rafael Martínez Escobar habló en el mismo sentido: "Quiero la libertad del Municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad Municipal, la Autonomía del Ayuntamiento. El hecho de recaudar los impuestos no sólo Municipales, sino del Estado, faculta a éste para nombrar 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 dictámen, subordinada a la acción de los Estados y por eso me opongo a la Fracción II del Artículo 115."<sup>115</sup>

El propio Martínez Escobar, se opuso a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias que se suscitaban entre los Municipios y el Estado, a raíz de su relación hacendaria, pues esta intromisión del Tribunal Supremo se consideraba un ataque directo a la soberanía de los Estados; este constituyente optaba porque el Estado recolectara sus propios impuestos, y estaba en desacuerdo con la idea de que fuera la legislatura de los Estados la que fijara la propo

114) Historia del Municipio en México. Textos Municipales # 1. Pág. 46-47.

115) *Ibidem*.

sición de las contribuciones que formarían la Hacienda Municipal.

Por otra parte, el Diputado José Alvarez, quien pidió que se aprobase la Fracción II, en los términos en que fue planteada desde su principio, argumentando: "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".<sup>116</sup>

El Diputado Cayetano Andrade a su vez manifestó: "Los Municipios no son entidades esencialmente independientes y autónomas que no tengan que ver nada con el Estado y, por lo mismo, deben estar sujetos a él".<sup>117</sup>

Al hacer su intervención el Diputado Medina, afirmó: - "El Municipio Libre debe tener su Hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio tenga un tutor, sea el Estado o la federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir".<sup>118</sup>

Después de la discusión de varios constituyentes, se llegó a un acuerdo: El principio de autonomía económica para -

116) La Historia del Municipio en México. Op. cit. Pág. 47.

117) Ibidem

118) Ibidem

el Municipio; sin embargo, no se llegaba a una unificación de criterios sobre la forma de asegurar esa libertad económica.

La cuestión hacendaria buscaba tener una protección legal que garantizara su ejercicio; en tal virtud los constituyentes discutieron la forma de dar constitucionalidad a los actos de una Autoridad que vigilara esa autonomía sin afectar la libertad de los Municipios.

A este respecto, el Diputado Fernando Lizardi intervino, manifestandose en torno al problema de si la Hacienda Municipal se constituye por los arbitrios que le asigne el Estado o por lo que el mismo fije. Establecía que estos problemas no deberían ser resueltos por la Constitución, ya que las necesidades locales de cada Estado serán las que determinarán si los Municipios deben fijar determinados ramos y el Estado reservar se otros; es decir, este Diputado se refería a que se debia establecer un libre sistema hacendario, establecido en la Constitución, que permitiera a la legislación de cada Estado establecer normas particulares que reglamentarán precisamente la Política Hacendaria de los Municipios, dando facultad a las legislaturas locales para que determinaran cuales deberían ser los impuestos meramente Municipales y cuáles los estatales, tomando en consideración que las fuentes de riqueza varían según las condiciones naturales de cada Entidad Federativa.

El proyecto del texto de la fracción II del Artículo - 115 Constitucional era defendido arduamente, sin embargo no se podían unificar criterios, los elementos primordiales que no - encontraban respuesta lo fueron:

- a). El establecimiento de una Tesorería Municipal y de una Oficina Rentista del Estado y,
- b). La Autoridad que debería resolver los conflictos - suscitados en la relación hacendaria entre el Muni-  
cipio y el Estado.

Ante tales circunstancias, se presentó un nuevo proyec-  
to en el que se señalaba que el Municipio Administraría libre-  
mente su hacienda, esto es, la recaudación de los impuestos es-  
tatales sería realizada por el Estado, sin intromisión Munci-  
pal.

Enseguida, transcribiremos el texto del mismo Artículo  
115 Constitucional, como fue aprobado por el Constituyente de  
1917:

TEXTO APROBADO

TITULO QUINTO

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior,  
la forma de Gobierno Republicano, Representati-

vo, Popular teniendo como base de su división territorial y de su Organización Política y Administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I.- Cada Municipio será Administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II.- Los Municipios Administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.
- III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieron habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años. Son aplicables a los Gobernadores substitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83. El número de representantes en las legislaturas

de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un Diputado Propietario y una Suplente.

Solo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, el Ciudadano Mexicano por nacimiento nativo de él o con vecindad no menor de cinco -- años, inmediatamente anteriores al día de la -- elección". 119

Con respecto al texto aprobado por el Constituyente de 1917, el Maestro Felipe Tena Ramírez, argumenta: "Para llenar el vacío del proyecto del Primer Jefe, se plantearon, las más variadas soluciones en torno a la autonomía financiera del Municipio. Dos soluciones aparentemente opuestas (la del primer dictámen, que hacía participe al Estado de los ingresos del Mucipio, y la aprobada que hace participe al Municipio de los ingresos del Estado) adolecieron del mismo defecto, consistente en no señalar específicamente las fuentes impositivas que en todo caso corresponden al Municipio... De éste modo la autonomía financiera, y con ella la libertad Municipal, han quedado

119) El Municipio Mexicano Cen. Nal. Est. Mpaes. Pág. 122.

a merced de la legislatura y del Ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos Municipales.

Atraída su atención por el trascendental problema de la autonomía financiera, la asamblea olvidó, en la agonía de la discusión otro aspecto de vital importancia para la libertad del Municipio: la forma de resolver los conflictos entre éste con las Autoridades del Estado...

De este modo, el Municipio Libre ingresó a la Constitución con los dos defectos sustanciales que acabamos de señalar..."<sup>120</sup>

Para dar fin al inciso que ahora nos ocupa nos limitaremos a transcribir el comentario -que por demás compartimos- que a éste respecto, vierte el Maestro Moises Ochoa Campos: "El problema quedó en pie. El Constituyente consagró la libertad Municipal pero no reglamentó su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del Artículo 115 Constitucional".<sup>121</sup>

120) Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. - Págs. 153 y 154.

121) Moises Ochoa Campos. La Reforma Municipal. Pág. 345.



## CAPITULO III

"EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL A PARTIR DE  
LAS REFORMAS DE 1983"a) PROCESO GENERAL DE CREACION DE LAS REFORMAS

Antes de analizar el proceso general a que se refiere el presente apartado, consideramos que es menester conocer el proceso evolutivo que el Artículo 115 Constitucional ha tenido desde que nació con el Constituyente del 1917. Por lo tanto pasamos a mencionar las diversas reformas que el mencionado Artículo ha sufrido:

"El Municipio Libre fue plasmado en nuestra Constitu--ción con un noble propósito: se le quería fuerte y sano pero - se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y adminis--trativa de los Estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.

Varias son las reformas que ha sufrido el Artículo 115 Constitucional desde su promulgación en el Constituyente de Querétaro.

## PRIMERA REFORMA

Fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928. No atañe directamente a los Municipios - sino a la integración de las legislaturas de los Estados.

"El presidente Alvaro Obregón en la iniciativa de ésta reforma hizo una exposición de motivos cuyos puntos principales eran reducir el número de representantes populares en la - cámara de diputados y en los congresos locales, estimándose - que dicha medida era benéfica porque así había oportunidad de una mejor selección de los representantes: los trabajos de la asamblea serían menos lentos y deficientes y se ahorraría un - gasto de dos millones aproximadamente del presupuesto de egresos de esa época<sup>122</sup>

El Artículo 115 fué modificado en su fracción III, para quedar como sigue: "El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes - de cada uno, pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra".

<sup>122</sup>) Valenzuela Avila Oscar. Citado por Ruben Geraldo Venegas. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político de los Ayuntamientos y a sus miembros. C.N.G.M. Pág. 83.

## SEGUNDA REFORMA

La segunda reforma se trató de una adición al 115, publicada en el Diario Oficial el 20 de abril de 1933, consistente en el agregado del párrafo segundo de la fracción I que dice: "Los presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo 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 reelectos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Dicha adición incorporó como puede verse, el principio revolucionario de la no reelección en el régimen municipal. En la fracción III del 115 también se adicionó este principio de la no reelección pero en cuanto a los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las legislaturas locales.

## TERCERA REFORMA

Se efectuó el 8 de enero de 1943, y no se refiere directamente al régimen municipal. El precepto original de la Constitución establecía: que los Gobernadores no podían durar en su cargo más de cuatro años, con esta reforma se amplió el término a seis años.

## CUARTA REFORMA

La cuarta reforma reviste una especial importancia. A través de ella, se otorgó el reconocimiento del derecho de la mujer al voto dentro de una concepción general de igualdad política y de superación cívica.

En este sentido se realizó la adición publicada en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1947, la cual decía así: - "En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones con el derecho de votar y ser votadas".

## QUINTA REFORMA

Siendo Don Adolfo Ruiz Cortínez Presidente de la República, se reconoció la ciudadanía a las mujeres, razón por la

cual dejó de tener sentido la reforma anterior citada en el párrafo precedente, por tal motivo se suprimió. Esta quinta reforma fue publicada en el Diario Oficial el 17 de octubre de 1953.

#### SEXTA REFORMA

El 6 de febrero de 1976 se publicó la sexta reforma - al texto de las fracciones IV y V al Artículo 115, el cual quedó como sigue:

"Artículo 115...

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercer del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades formen o tiendan formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competen

cias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley de la materia.

#### SEPTIMA REFORMA

Con el fin de lograr un viejo anhelo democrático, tendiente a instaurar la conquista de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, se realizó la séptima reforma en el Artículo 115 durante la gestión del Presidente - José López Portillo. En la exposición de motivos a la iniciativa de ésta reforma de fecha 4 de octubre de 1977, el propio predicante decía:

"El objetivo fundamental de estas iniciativa, es aplicar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público. Es necesario que las innovaciones que se han planteado incidan integralmente en el contexto nacional y no se refiera exclusivamente a los procesos políticos Federales.

Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los congresos estatales, resulta necesario adicionar en su parte final el Artículo 115 de la Constitución.

En la adición que se prevé para el Artículo 115 quedará también dispuesto que los principios de representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de 300,000 o más habitantes o que, por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El propósito es que este sistema opere en los municipios cuyo volúmen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tengan viabilidad.

"Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso es preciso - conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernante y gobernados. - El sistema de elección que se propone, contribuirá a hacer posible este requerimiento".<sup>123</sup>

La adición al último párrafo de la fracción III del Artículo 115 de la Constitución General de la República, fue aprobada por el Congreso de la Unión el 1ero. de diciembre de este año. El texto de la adición al mencionado Artículo 115, fue el siguiente:

123) Ochoa Campos Moises. Citado por Rubén Geraldo Venegas. Op. cit. Pág. 85.

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes".

Esta adición en la Constitución, fue publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977.

De particular importancia resulta ser el hecho de que el Artículo 115 en su concepción original trató de establecer las mejores bases para la estructura y funcionamiento de los municipios pero a través de más de 65 años de experiencia, se ha constatado que éstas bases no resultaron ser suficientes".<sup>124</sup>

Así, llegamos a una OCTAVA REFORMA del Artículo 115 Constitucional en el año de 1983, misma que por ser materia del presente trabajo, la analizaremos por separado.

#### NOVENA REFORMA

Esta reforma se publica en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de marzo de 1987 en la fracción VIII del Artículo 115 Constitucional, quedando de la siguiente manera:

124) Geraldo Venegas Rubén. Régimen Constitucional de los Municipios y Exámen del Juicio Político de los Ayuntamientos y a sus miembros. Centro Nal. Estudios Municipales de Secretaría de Gobernación. Pág. 83-86.



"Artículo 115...

VIII.- Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes - que expidan los Estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Así mismo, en esta misma reforma se derogaron las fracciones IX y X del mencionado artículo.

De esta manera, pasamos a realizar el análisis del momento histórico en que se les otorga a los Ayuntamientos la Facultad Constitucional de Intervención en la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, por lo tanto en este momento procedemos a transcribir y conocer el proceso general de las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional que se originaron en fecha 3 de febrero de 1983. Proceso que se encuentra plasmado en la obra "El Municipio Mexicano" del Centro Nacional de Estados Municipales, de la Secretaría de Gobernación Págs. 128 - 170 y que a continuación transcribimos:

EXPOSICION DE MOTIVOS CORRESPONDIENTE A LA INICIATIVA DE  
REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL:

"A seis días de haber tomado posesión del cargo, el Presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, hizo llegar al Senado como Cámara de origen, la Iniciativa de la Ley de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, en cuya exposición de motivos dió los fundamentos históricos, ideológicos y jurídicos para transformar la vida municipal y política del país.

Con esta iniciativa el Gobierno de la República empendía un proceso legislativo, que habría de concluir el tres de febrero de 1983, y cuya trascendencia rebasaba las predicciones de un anhelo largamente madurado para garantizar la institución del Municipio Libre y asegurarle a éste su hacienda a fin de que adquiriera autonomía y capacidad de decisión respecto a su desarrollo, para que éste, sea acorde con las nuevas necesidades de un México en acelerado crecimiento.

EXPOSICION DE MOTIVOS:

El señor Presidente de la República, en su exposición de motivos, expresó lo siguiente:

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha consti-

tuído y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una Institución profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones pues - lo encontramos ya delineado en los calpullis de los Aztecas, - en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación - del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigótica la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y la Reforma; perduró aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de indole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de - nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del Artículo 115.

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, mas que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que en nuestra práctica política dió al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la división de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Muni

cipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de Gobierno Constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me - confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de - avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia - clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre: que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República: que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida - nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que - enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rin-

cones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la cédula municipal tanto en autonomía económica como política.

Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole - desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales - de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no solo en lo administrativo sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por su indudable permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendamos en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando cambia la Constitución conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios y se degenera, el cambio es corrupción.

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al Artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos años



lisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autode<sup>u</sup> terminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los Artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Nuestra objeto es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no solo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos como organos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, - pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del Artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que corresponden a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipi-

pales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación:

Se subraya que el enunciado del artículo conserva en la iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

En la Fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, - consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la auto

nomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deban ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.

En la Fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como

órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deban tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así, en la Fracción III, se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendimiento de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndolo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los municí---

pios, consignamos en la Fracción IV de la iniciativa, un primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les -



asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Además, como consecuencias lógicas del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habina venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la propia Constitución.

En la Fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas como lo dispone el texto de la Fracción V del Artículo 115 vigentes, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la Fracción III, ahora como Fracción VII de la iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la Fracción VIII que corresponderá a -

los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la Fracción III del actual Artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones locales reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aque límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta contenida en la FracciónIX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el Artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben ob-

servar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos - en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento, se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de

los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar ese mismo esquema a los Municipios.

En la Fracción X se propone la facultad para la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional, la celebración de convenios - que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Unico de Coordinación y otros tipos de convenios o concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.

Como transitorios de la iniciativa, se proponen, en primer término, la vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y por otra parte, para la debida observancia de la reforma planteada, las acciones del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados en el Plazo de un año contado a partir de la Vigencia del decreto relativo, para reformar y adicionar las leyes federales así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente, real y pragmática las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se plantean en la iniciativa. Por último, se establece como un plazo prudente, tomando en cuenta la instrumentación que debe hacerse de las leyes fiscales relativas, que las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV deberán percibirse por los Municipios a partir del 1º de enero de 1984.

#### "COMPARECENCIA DEL SECRETARIO DE GOBERNACION"

Días más tarde, después de habersele dado entrada a la iniciativa y hacerse del conocimiento público por todos los medios de difusión, el licenciado Manuel Bartlett Díaz, Secretario de gobernación, se presentó a la Cámara de Senadores para hacer la explicación correspondiente de la Iniciativa de Reforma y Adiciones al 115 Constitucional, en cuya exposición dió a

conocer los antecedentes y las razones que condujeron al Ejecutivo Federal a proponer dichas reformas y adiciones.

EL LIC. MANUEL BARTLETT DIAZ EXPRESO A LOS SENADORES:

Por instrucciones del Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, me presento ante este elevado Foro de la Patria, que el Senado de la República, para ratificar la vocación democrática y revolucionaria del Ejecutivo Federal, para continuar el diálogo entre los poderes de la Unión, que garantiza y fortalece el rumbo de las instituciones nacionales.

En este acto que da fe y testimonio de la división de poderes establecida por la Constitución Política de la República y que al mismo tiempo muestra ante la Nación el respeto y dignidad en el trato entre los mismos, comparezco ante ustedes, integrantes de una Cámara de Senadores que estoy seguro pasará a la historia por su espíritu democrático y revolucionario.

Es, en nuestro, un país de vocación democrática y libertaria que lucha continuamente por el fortalecimiento y perfeccionamiento de sus instituciones políticas de sus instituciones sociales y por la elevación general de todos los sectores de su población. En este clima de libertad, de respeto --

mutuo y de dignidad nacional, transmitió a ustedes los votos - que por la salud de este cuerpo colegiado y de cada uno de sus integrantes, hace el Jefe del Ejecutivo, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

Señor Presidente del Senado de la República,

Señores senadores,

Señoras y señores:

Comparezco ante ustedes, en acatamiento al Artículo 93 Constitucional y de acuerdo a las instrucciones del Jefe del Ejecutivo, orientadas a fortalecer el sistema de separación de poderes, en la colaboración que establece nuestra norma suprema.

Invitado para ampliar las motivaciones de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, me permito iniciar esta presentación mencionando algunas palabras que pronunciara el Presidente Miguel de la Madrid en su campaña electoral, que ejemplifican su determinación de impulsar el desarrollo del Municipio Mexicano:

"No basta que fortalezcamos a los gobiernos de los estados para poder cumplir las metas del desarrollo integral en su aspecto político, en su aspecto económico y su aspecto social; debemos impulsar la institución del Municipio Libre - -



otorgándole más facilidades, y con ellas, más recursos para que asuma su responsabilidad de otra forma, el gobierno municipal se vuelve un ejercicio de frustración, en vez de ser un ejercicio de gobierno eficaz, nuestro Municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana. Es una de las formas de organización política y administrativa a la que no le hemos podido dar la vida, el vigor y la trascendencia que debe tener".

Esta iniciativa se funda en el resultado de la consulta popular que alimentó la campaña presidencial. En materia municipal se realizaron 63 reuniones, entre preparatorias estatales, regionales y nacionales, en la que ciudadanos, presidentes y funcionarios municipales, representantes de medios de comunicación, abogados, economistas, administradores públicos y diversos especialistas presentaron cerca de 600 ponencias. Merced a este trabajo sin precedente se definió un catálogo de medidas para promover el fortalecimiento municipal, para democratizar los sistemas y procesos políticos del municipio y para planear su desarrollo, mejorar sus finanzas, implantar sistemas modernos de administración y distribuir mejor las competencias entre Federación, Estados y Municipios. Precisadas las expectativas, el Ejecutivo las atiende ahora con puntualidad democrática.

Nuestra Constitución, al estructurar el pacto federal,

define los ámbitos de los niveles de gobierno y establece, por tanto, las bases de la vida municipal. La definición de esta última se dió en una de las grandes deliberaciones del Congreso Constituyente, de 1916-1917. El Municipio Libre, bandera de la REvolución, quedó consagrado como forma jurídica pero su realización como forma de vida ha tenido que irse afirmando en el curso de la lucha del pueblo mexicano por lograr su desarrollo social y económico, indispensable para consolidar el pleno desarrollo político.

Sin embargo, establecida la institución, se mantuvo vigente el objetivo. Hemos logrado en México mantener una fructífera relación dialéctica entre normas y normalidad; entre el derecho como aspiración y como canal para el avance en todos los órdenes de la vida en común. Nuestra Constitución ha sido el gran instrumento que el pueblo se ha dado para su propia transformación. En ella superamos el modelo de un derecho estático. Además de satisfacer inquietudes vigentes, la Constitución ofrece opciones de cambio. En este marco se inscribe la iniciativa de Reforma Constitucional que hoy analizamos: reformar la Constitución para reformar las estructuras municipales con los claros objetos de democratización integral y descentralización de la vida nacional.

"Tenemos que enabolar -ha dicho Miguel de la Madrid-, con una posición de vanguardia, la demanda auténtica municipal,

para fortalecer a los ayuntamientos y para, de esa manera, cumplir el esquema revolucionario de tener tres niveles básicos - de gobierno: el nacional, encomendándole al Gobierno Federal - lo que realmente tenga esta dimensión; el estatal, para responsabilizarse de los estados libres y soberanos que han constituido la Federación Mexicana, y el nivel municipal, que es la fórmula para integrar de manera más sólida la participación popular en las tareas no sólo de un gobierno municipal tradicional, sino de un gobierno municipal que se integre a las grandes tareas del desarrollo nacional".

Toda la complejidad actual de las relaciones humanas - de convivencia nace de la comunidad primaria. Es en la comunidad básica donde se entrelazan con mayor intensidad las relaciones de familia, comercio, trabajo, cultura, de organización original. Por eso la polis dió su nombre a la política y la ciudad calificó al ciudadano.

La comunidad ha sido el centro de las aspiraciones colectivas, el ámbito más inmediato de las preocupaciones. Por eso, el gran ciudadano de América, José Martí, veía en el municipio "la raíz y la sal de la libertad", por eso el abanderado del constitucionalismo, Venustiano Carranza, proclamó al municipio como "la base del gobierno libre", y por eso, Salvador Alvarado, apóstol social, encontró en éste el centro de "las libertades públicas".

En el gobierno municipal se identifican de manera directa y cotidiana muchos de los elementos que dan sentido a la vida de un Estado. Ello explica que el Presidente De La Madrid se haya propuesto iniciar el proceso de democratización integral a partir de la base misma de la organización política nacional. Por múltiples razones, algunas justificables, hemos visto en una especie de centralismo yuxtapuestos en que la Federación limita a los estados, y los estados a los municipios. Es preciso superar esta tendencia. Lo haremos confiriendo mayor vigor a la acción municipal, mejores instrumentos para afirmar su autonomía, mejores oportunidades al ciudadano para expresar su voluntad en las decisiones que orienten esa forma de organización en la que más intensamente viven y se interrelacionan todos los mexicanos.

Nuestra Constitución establece un sistema para su reforma, que consigna la participación de la representación popular, la representación federativa y la totalidad de las legislaturas de los estados. Ello ofrece la mayor garantía para que las reformas representen el sentir global de la República y de sus partes, y con ello, la certidumbre de que las normas que se establecen representen claramente la voluntad de la Nación.

Por eso, el constituyente permanente puede ampliar legítimamente las bases de la estructura y funciones del gobierno

municipal, y hacerlo precisamente para instituir mayores garantías para la realización final del objetivo supremo del Municipio Libre.

El texto de la iniciativa, que paso a explicar en cada punto, recoge las ideas de descentralización de la vida nacional y de democratización integral de la sociedad, que Miguel de la Madrid ha convertido en parte sustancial de su acción de gobierno. Se propone vertebrar una vida Municipal moderna para apuntalar el proceso de modernización del federalismo.

Con relación a la Fracción I, del Artículo 115, la iniciativa propone regular los procedimientos para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, y para la suspensión o revocación de sus miembros. Debe quedar claro que esos procedimientos están consignados en la mayor parte de las constituciones locales, para responder a fenómenos reales que se dan en todo sistema político y han de ser regulados. Lo que la iniciativa persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un Estado democrático de derecho.

El panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos, e incluso para la suspensión de sus miembros, -

que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones, ignora principios como la garantía de audiencia.

En términos generales puede decirse que, en cuanto a los procedimientos y autoridades competentes para alcanzar los efectos apuntados, algunas constituciones facultan a las legislaturas para tomar las decisiones correspondientes, en tanto que otras hacen que la responsabilidad sea compartida con el ejecutivo local. Se llega al caso de un precepto constitucional local que permite que el gobernador "soberana y discrecionalmente" designe a los ayuntamientos provisionales.

Por lo que hace a las causas de ese procedimiento -- excepcional, se encuentra también que las diversas constituciones prevén aspectos muy variados. Por otra parte, no siempre se distinguen con precisión las hipótesis de la suspensión y desaparición de los ayuntamientos, ni de la suspensión o revocación de sus miembros.

Este panorama permite apreciar las razones por las que conviene que la Constitución Federal establezca las bases que deberán aplicarse para la mayor seguridad jurídica de los gobernados y de sus representantes. De ahí que, en los párrafos tercero y cuarto que se propone adicionar a la Fracción I se introduzcan, para los casos mencionados, criterios homogéneos

de competencia, quórum, garantía de audiencia y participación de los suplentes.

En un sistema jurídico no son admisibles los vacíos de poder. El legislador está obligado a prever las contingencias susceptibles de afectar la marcha normal de las instituciones y proveer los mecanismos adecuados para tales casos. En la vida de un Estado democrático las situaciones de excepción también se deben resolver por la Ley.

En esta materia debe tenerse en cuenta que las legislaturas de los estados, a las que confiere autoridad para pronunciarse en los casos excepcionales previstos son órganos de integración plural, y que los consejos municipales deberán estar integrados, siempre, por los vecinos del Municipio. Hay que recordar que la democracia no se protege con omisiones se asegura con definiciones.

La fracción II del texto propuesto ratifica, en primer, el principio constitucional de la personalidad jurídica de los municipios. Además, incorpora a la Carta Magna el manejo de su patrimonio conforme a la ley, evitándose de este modo interpretaciones incorrectas que se han dado en nuestra práctica institucional, incluso en el orden judicial, donde se ha puesto en tela de juicio, al no estar consignada en el texto constitucio

nal, la capacidad jurídica del municipio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.

La autonomía municipal es instancia de descentralización política, económica y administrativa, que guarda vínculo de coordinación con el Estado, fundados en bases locales y en la Constitución Federalismo que permite la unidad en la diversidad. Así como la Federación estableció bases para delimitar las competencias locales, las legislaturas de los estados, en el marco de la ley fundamental, establecen las bases que aseguren una auténtica autonomía municipal.

En este sentido de protección del ámbito municipal, la iniciativa preceptúa con toda claridad que los ayuntamientos - estarán facultados, de acuerdo con las bases normativas que emanen de las legislaturas de los estados, para expedir "los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Esta adición responde a la necesidad de establecer un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos, dado que en la práctica se dan diversas circunstancias: estados que no establecen base de coherencia para la reglamentación municipal, y otras que determinan que la legislatura local deberá



aprobar los bandos o reglamentos administrativos de los ayuntamientos, lo cual vulnera la autonomía municipal al restringir una facultad consustancial a su personalidad jurídica prevista en la Constitución Federal.

Es conveniente detallar, que la facultad asignada al Municipio por el texto de la iniciativa, se refiere a la expedición de bandos de policía y reglamentos administrativos. Cabe subrayar que el reglamento, en sentido estricto, es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley; es decir, presupone la preexistencia de una ley, la cual detalla y delimita. En el caso de que nos ocupa, los reglamentos de los ayuntamientos no pormenorizan una ley, son reglamentos autónomos que norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal. Sin embargo, en razón de la necesaria regulación para la unidad de las entidades y el establecimiento de bases que asignen garantías mínimas, se preceptúa que una ley general enmarque la expedición de los reglamentos municipales. Así se salvaguarda esta facultad municipal con base en criterios generales que aseguren los objetivos democráticos, económicos y sociales que demanda la nación.

Una laguna de nuestra Constitución Política es la indefinición de los servicios públicos que corresponde prestar a -

los Municipios. La falta de precisión en torno a cuáles servicios deben correr a su cargo, impide la delimitación necesaria de las respectivas esferas de competencia. Esa falta de precisión, aunada a la evidente incapacidad de algunos ayuntamientos para prestar tales servicios, auspicia la absorción irrestricta de funciones por los gobiernos locales y por la Federación.

Por eso se ha juzgado indispensable, como se puede advertir en la iniciativa, determinar el mínimo de servicios que deben corresponder a los Municipios; permitiéndose por razones prácticas el concurso de los estados cuando así fuere necesario.

De ahí, pues que en la fracción III se hable de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques, y jardines, y seguridad pública y tránsito.

Esta enumeración, obviamente, no es limitativa, ya que las legislaturas locales pueden agregar otros servicios públicos a cargo de los municipios, según las condiciones específicas que priven en cada entidad.

Es cierto que aún hoy existe una clara incapacidad de

varios ayuntamientos para prestar algunos de los servicios señalados. Sin embargo, esta circunstancia no debe juzgarse como obstáculo para que todos ellos se estipulen en la disposición constitucional que nos ocupa. Nuestra Constitución -lo hemos señalado- no es sólo el documento donde se consignan el conjunto de principios políticos y valores fundamentales, es meta y aspiración; ha sido y es un verdadero programa de acción que orienta el cauce de la nación.

Al establecer formalmente el campo de la acción municipal, el Presidnete Miguel de la Madrid persigue que se acelere la dinámica que nos acerque el día en que todos los Municipios del país se puedan hacer cargo de los servicios públicos prescritos en la fracción III de la iniciativa presentada ante esta soberanía.

La reestructuración de la economía municipal que contiene la iniciativa para promover la subsistencia y desarrollo de los Municipios, se sustenta en la consulta popular y en el espíritu del constituyente de Querétaro. La asamblea entera admitió, desde entonces, que la autonomía municipal solamente podría darse con cabal autonomía financiera.

Heriberto Jara, visionario sentenció: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está ase-

gurada... No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, por que entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica...".

Félix F. Palavicini expresó: "La ciudad libre en su origen municipal es la ciudad que tiene todos los recursos para subsistir, que vive de sí misma; éste fue el origen de las ciudades":

Hilario Medina advirtió: "¿De qué manera se establecerá el Municipio Libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda su libertad".

Los constituyentes buscaban asegurar los recursos propios suficientes a los Municipios para preservar su autonomía. La comisión dictaminadora del Congreso propuso que todos los impuestos estatales y municipales fuesen recaudados por el ayuntamiento, para entregar al Estado la porción señalada por la legislatura; Machorro Narváez y Méndez, por su parte, sugirieron una clasificación correcta de los ingresos para el Municipio; en tanto, Medina y Jara formularon un voto particular proponiendo que la hacienda de los ayuntamientos se formara de

las contribuciones municipales necesarias para atender sus ra-mos y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio. Se impuso finalmente la tesis de Ugarte, contenida en el texto vigen-te de la Ley fundamental, la cual preceptúa que los Municipios administrarán libremente su hacienda y otorga a las legislatu-ras de los estados la facultad de imponer contribuciones a los ayuntamientos.

Por ello la presente iniciativa promovida por el señor Presidente Miguel de la Madrid, en su Fracción IV no solamente preserva el concepto originario del Artículo 115 que prescribe la libre administración de la hacienda por parte de los Municipios, sino que delimita en esta sola fracción todo el marco - que ha de proteger la autonomía económica de las comunidades - municipales, aglutinando todas las disposiciones relativas a - sus finanzas. Este precepto que es fórmula de descentraliza--ción, deslinda claramente las órbitas tributarias del Municipio, reservándole los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria, cumpliendo con una reiterada demanda de los ayuntamientos del país.

De este modo, la hacienda municipal se formará por: - rendimientos de los bienes que le pertenezcan, contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y que los estados deberán determinar sobre la propiedad inmo--

liaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; 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, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En los casos de incapacidad para la recaudación y la administración de tales contribuciones, la norma aclara que se podrán celebrar para ello, convenios con el Estado.

Por otra parte, la norma dispone que en materia de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios municipales, las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecerlas. Así se protege la esfera de acción de las comunidades federadas para fortalecer a la municipalidad, la cual ha sido vulnerada por algunas leyes federales que conceden exención de impuestos y derechos estatales y municipales en favor de algunas instituciones oficiales.

Además, se prohíbe a las leyes locales establecer exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Sin embargo, como lo señala el Ejecutivo Federal en el proyec-

to, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, estados y municipios. Ello obedece a imperativas razones de orden público inherentes al régimen jurídico de estos bienes.

En el texto constitucional vigente, al estatuir genéricamente la libre administración de la hacienda municipal formada por las contribuciones señaladas por los legisladores de los estados, se permite que sean las propias legislaturas quienes aprueben tanto las leyes de ingresos como los presupuestos de egresos de los ayuntamientos.

Es esta otra innovación fundamental, ya que con el texto propuesto, consecuente con el principio constitucional de que toda contribución debe ser impuesta por la ley, se determina que el ingreso sea aprobado por la legislatura local como ha sucedido 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. Ello significa un importante avance en la consolidación de la autonomía financiera municipal.

Si bien es cierto que en el texto vigente del Artículo 115 Constitucional, en su fracción IV, se establece la competencia para que los estados y municipios expidan las leyes, -

reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para dar cumplimiento a los fines expresados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, en cuanto a centros urbanos, - también lo es que esta disposición no precisa las actividades que en la materia deberían realizar los dos niveles de gobierno a que se refieren. Por ello, en la iniciativa que nos ocupa se establece la necesidad de dotar al municipio del apoyo jurídico necesario para que lleve a cabo las tareas de planeación y atender a su crecimiento racional para que pueda darse un desarrollo urbano adecuado a las necesidades de cada comunidad.

En la fracción V que nos ocupa, congruente con lo señalado, se dan las bases para que los municipios formulen, aprueben y administren sus planes de desarrollo urbano municipal. - Estos no son sino los instrumentos donde se define la utilización del territorio del municipio, donde se establecen los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para resolver - las necesidades urbanas de la localidad, se prevea su futuro - crecimiento ordenado y, en consecuencia, se puedan lograr cada vez mejores condiciones de vida para sus pobladores.

Por lo tanto, el Plan de Desarrollo Urbano contiene la definición de una serie de objetivos, metas políticas y programas a implementar a corto, mediano y largo plazo.



Como es comprensible, cada plan municipal tiene sus características propias, de acuerdo a las condiciones particulares de cada municipio, pero, sobre todo, de acuerdo a los recursos humanos naturales y económicos con que cuenta.

Es por ello que la iniciativa recoge en esta fracción uno de los principios básicos que inspiran la reforma municipal, a fin de fortalecerla y que las autoridades de los ayuntamientos cuenten con un instrumento de gestión y administración que les brinde los medios necesarios para lograr un desarrollo más armónico; más equilibrado y, sobre todo, más acelerado.

Como señaló durante su campaña el entonces candidato Miguel de la Madrid Hurtado: "Todo proceso de desarrollo debe asentarse en el municipio. Este organismo base necesita ser fortalecido, no sólo con la transmisión de recursos financieros, sino mediante los elementos necesarios para hacer de él un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo".

Por lo tanto, con este apoyo jurídico constitucional, los municipios a través de sus planes municipales de desarrollo urbano debidamente instrumentados, podrán realizar sus funciones con un elemento de planeación, en beneficio de los habitantes del municipio.

De aprobarse, pues, la reforma que se propone en esta fracción, se dará un paso firme para garantizar debidamente los derechos del municipio y para lograr la debida coordinacion - de esfuerzos en los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano.

El texto vigente de nuestra Constitución Federal adopta el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de municipios que tengan una población de 300 mil habitantes o más. El propósito originario fue el de - aplicación en municipios más densamente poblados, y por lo tanto más urbanos, donde la pluralidad ideológica se haría presente. Además, se consideró que únicamente dicho volumen de población posibilitaría a la vialidad del sistema de representación proporcional.

En un recorrido intenso y extensivo por todo el país - en su campaña electoral, el licenciado Miguel de la Madrid, conoció, de grupos y sectores, la demanda popular de revisar las órbitas de facultades de los tres niveles de gobierno para consolidar un federalismo más acorde con nuestro avance económico y social; de establecer pesos y contrapesos al ejercicio del - poder, para que se beneficie el sistema en su conjunto. De ahí el imperativo de fortalecer el desarrollo político de las comunidades municipales.

Siendo uno de estos reclamos la ampliación de los cauces participativos de las minorías desde las más desarrolladas comunidad municipal hasta el más modesto cabildo, el Ejecutivo Federal llegó a la convicción de que debe suprimirse el límite demográfico de referencia, para adoptar el requerimiento de fortalecer el pluralismo sin límite alguno.

En efecto, a la fecha únicamente 36 municipios del país rebasan la cifra de 300 mil habitantes, lo que no sucede con los 2 mil 341 restantes. Es preciso superar esta limitante. Debemos consumir esta nueva conquista con responsabilidad cívica, con imaginación política, con el esfuerzo de un pueblo que está preparado para dar mayores y mejores pasos en la consecución de la democratización integral, a partir de la célula básica de nuestra democracia.

El Presidente Miguel de la Madrid está decidido a impulsar la representación de las minorías en la totalidad del plano municipal; a que las planillas de candidatos a presidente municipal, regidores y síndicos, contengan todas las opciones que el pueblo determine, a que intensifiquemos nuestro esfuerzo para que todas las comunas de la nación reflejen las principales corrientes de opinión y de interés para así conferir a los ayuntamientos, que son las instancias primarias de vinculación inmediata del gobierno con la comunidad, las mejo

res condiciones para posibilitar un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema propuesto en la iniativa que somete a su alta consideración el Ejecutivo de la Nación, contribuirá vigorosamente a materializar este requerimiento de enriquecer ideológica y políticamente a la comunidad municipal.

El texto original del Artículo 123 facultaba al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para expedir leyes sobre el trabajo, "fundadas en las necesidades de cada región". La expansión legislativa a que dió lugar el precepto y la desigualdad en cuanto a los derechos de los trabajadores de las diferentes entidades federativas, fueron la causa de la reforma de 1929 que hizo federal a la legislación en materia laboral.

La doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los estados y los municipios con sus servidores, son aplicables los términos del apartado A a los - del apartado B del Artículo 123 Constitucional. Considerando - que la tesis del estado patrón ya está superada, no parecería aplicable el apartado A; considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales, tampoco parece procedente la aplicación del apartado B.

En virtud de lo anterior, las entidades federativas -- han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores. Por esto mismo, el Ejecutivo ha considerado necesario establecer principios generales para que los estados legislen conforme a bases mínimas que habrán de fundarse en la supremacía de la Constitución y del Artículo 123. La iniciativa del Ejecutivo de adicionar con una fracción X el Artículo 115 persigue la protección de los derechos laborales de aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los estados y de los municipios.

El régimen de la Revolución debe garantizar que todo trabajador mexicano disfrute de estabilidad en el empleo, de protección al salario, de seguridad social y de las demás normas que garanticen la eficacia en sus labores y su protección en toda controversia. Esta adición propuesta por el Presidente de la Madrid llena un vacío y asegura la justicia social para todos los trabajadores al servicio de los estados y municipios. El avance social que entraña es de grandes dimensiones.

En relación a la proposición de la fracción X en el sentido de que la Federación y los estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de los estados del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la

prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. Podemos afirmar que éste es un procedimiento que institucionaliza el fortalecimiento del federalismo.

Asimismo, los estados deberán atender la voluntad de los municipios en los compromisos que contraigan con la Federación a través de convenios suscritos entre ambos.

Estas acciones, de esencia descentralizadora, vigorizan el pacto federal y fortalecen la vida municipal. Esto es posible gracias a nuestro régimen político de organización: el federal. Por él son fácilmente deslindables las jurisdicciones de un municipio, de un estado, y de Federación que representa el interés nacional conjunto.

Los intereses locales y nacionales están localizados entre sí. Es ésta liga la que reafirma el valor del sistema federal asentado en la distribución equitativa de las actividades económicas, políticas y administrativas entre todas las partes que lo forman.

Los convenios entre Federación, estados y municipios, a través del convenio único de coordinación, forman parte del proceso de descentralización de la vida nacional, que es uno

de los postulados básicos de la doctrina revolucionaria del señor Presidente Miguel de la Madrid. Tratan de acercar la toma de decisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar y se busca que la responsabilidad de su ejecución esté localizada, cada vez más, en el lugar de su ejecución, ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no se puede seguir manejando a través de un proceso centralizado de decisiones.

Los convenios se concretan en una enorme variedad de acciones y programas que van desde la complementación económica, industrial, comercial y financiera, hasta el apoyo para rescatar a los sectores regiones marginados, con el concurso de todos, para incorporarlos al esfuerzo general y brindarles mejores niveles de bienestar.

Ya se ha manifestado en todos los foros que el proceso de desarrollo debe asentarse en el municipio: este organismo base debe ser fortalecido no sólo con la transmisión de recursos financieros, sino mediante los elementos necesarios para hacer de él un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo: el gasto municipal debe reestructurarse para integrarlo a la planeación nacional.

De esta manera los ayuntamientos podrán intervenir más en el fomento de actividades productivas, en la creación de empleos y, básicamente, para consolidar su capacidad de organización y realización.

El fortalecimiento del federalismo trata de hacer más vigorosa la participación de los estados en las tareas de desarrollo regional, por lo que a través de los convenios únicos de coordinación se busca obtener nuevos esquemas de distribu-ción de competencias entre la federación, los estados y los municipios.

Al darle rango constitucional a la facultad municipal de celebrar convenios con los otros niveles de gobierno, se --avanza definitivamente en la posibilidad de instrumentar un federalismo moderno, que respetando la dimensión política esen-cia, permite la integración de esta entidad fundamental en el proceso de un desarrollo técnico, eficiente y planificado.

Señoras y Señores:

Es esta una iniciativa trascendental de gobierno del -Presidente Miguel de la Madrid. Servirá sin duda para fortalecer al municipio y lograr el aprovechamiento integral de trabajo y de los esfuerzos de toda nuestra población, así como de -nuestros recursos naturales, materiales, técnicos y financie-ros.



Con un nuevo marco institucional del municipio y las medidas de acción planificadora, se alentará la actividad económica en la provincia, fuente de riqueza aún inexplorada e inexplorada.

El fortalecimiento municipal es una de las grandes soluciones a los problemas nacionales. Permitirá arraigar a la población a sus lugares naturales, disminuyendo la emigración hacia las ciudades congestionadas y eliminando la estructura centralizada de la actividad y del poder para dar paso a una configuración que llene los espacios desperdiciados de nuestra nación.

El Municipio Libre es la base de la descentralización de la vida Nacional, una de las estrategias decisivas de la política del gobierno actual.

Las reformas al Artículo 115 otorgan al municipio una mayor capacidad de gobierno y administración, que le permiten organizar la actividad económica, política y cultural en el ámbito de su territorio. Constituyen, así una verdadera renovación de las estructuras del país capaz de asegurar un futuro abierto a nuestras necesidades de crecimiento y desarrollo social.

El fortalecimiento municipal asegura el desarrollo más armonioso del país, al atenuar las enormes diferencias que existen actualmente en el nivel de productividad y en los recursos de los diversos municipios.

#### DICTAMEN DEL SENADO

El 23 de diciembre del mismo año de 1982, las Comisiones Unidas: Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social, de la Cámara de Senadores, rindieron su Dictamen en torno a la Iniciativa del Ejecutivo sobre las Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional.

En dicho Dictamen se apoyó la propuesta del Presidente De la Madrid, se señalaron las reservas de los legisladores del Sector obrero por algunas atribuciones en materia laboral otorgadas a las Legislaturas locales, y se pidió la aprobación de las reformas y adiciones.

Se dijo en el Dictamen:

A las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social, les fue turnada la Iniciativa de Decreto que pretende reformar el Artículo 115 de la Constitución

Política, presentada a esta Cámara de Senadores por el Ciudadano Presidente de la República; Comisiones que después de analizar meticulosamente la referida iniciativa, emiten el presente Dictamen.

El presidente de la República, mediante consultas populares verificadas durante su campaña electoral, al igual que los miembros de la actual Cámara de Senadores, recogieron una demanda política del pueblo mexicano consistente en la descentralización de la vida nacional, así como una imperiosa exigencia de democratización integral de nuestro país. Para llevar a efecto tales postulados, es necesario fortalecer el federalismo y las instituciones democráticas municipales, con el objeto de volver más activa la vida política y se atiendan mejor los problemas de la comunidad municipal, adoptando métodos jurídicos que propicien la participación popular y que confieran al Municipio mayor seguridad y recursos económicos y políticos para el mejor desempeño de las tareas propias de sus Ayuntamientos.

Es el municipio, incuestionablemente, la célula política de todo Estado y, en el caso de México constituye una institución fuertemente arraigada en nuestra historia. A tal grado que sus perfiles los encontramos en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones sociales mixteco-zapotecas y en la

propia de la civilización maya. El municipio contemporáneo de México encuentra su primera manifestación en la fundación de la Villa Rica de la Veracruz, en 1519, lugar y fecha en que tuvo lugar la creación del primer Ayuntamiento de la América Continental.

Nuestra historia Municipal refleja la lucha de los mexicanos por la libertad, por el progreso y por la justicia; a tal grado, que nuestro devenir se palpa en cada una de las ciudades que configuran nuestra República.

Para no hablar sino del México independiente, la actividad municipal es rica en enseñanzas y herencias positivas. - Así, no se puede cuestionar el papel trascendental del ayuntamiento de la ciudad de México que, ante la irregular situación de España, reclamó para el pueblo de América Septentrional la titularidad y el ejercicio de la soberanía. Nombres y habitantes de ciudades nuestras patentizan la vocación democrática y municipalista de nuestro pueblo: Cuautla y su defensa heroica, Dolores de Hidalgo, con el grito sublime por la libertad y la independencia; Querétaro, con sus veladas literarias, auténticas reuniones de patriotas que buscaban la independencia de un pueblo digno y su evocación constituyente; Chilpancingo y nuestro primer Congreso Constituyente; Puebla y su combate glorioso contra las tropas invasoras y, en general, todos y cada uno

de los Municipios de la República Mexicana, en cuya historia - hay una parte de la historia nacional.

El Congreso Constituyente de Querétaro, ratificó el federalismo como decisión política fundamental y reconoció al municipio como la base territorial, política y administrativa de nuestra República. Empero, como lo manifiesta el propio Presidente de la República, nuestra práctica política dió al federalismo una dinámica centralizadora que ha perjudicado al municipio en su capacidad y en sus recursos para desarrollar plenamente la vida de sus habitantes; por ello, indica el Titular - del Ejecutivo Federal, es indudable que ha llegado el momento de revertir la tendencia descentralizadora, confirmando seguridades y mayores atribuciones al municipio para hacer efectivo el fortalecimiento de nuestro sistema federal.

La descentralización que hoy día se requiere es un proceso decidido, profundo, gradual, ordenado y eficaz de revi---sión de competencias entre la federación, las entidades federativas y nuestros municipios. Una auténtica descentralización - nacional debe comenzar por reconocerle al municipio plenas facultades para impulsar la vida comunitaria y para la mejor ---prestación de los servicios públicos que le son propios. Fortalecer al municipio no es perjudicar a la federación, sino enriquecerla, toda vez que al otorgar mayor dinamismo y conferir -

más responsabilidades a los municipios, a sus ayuntamientos, y por ende a sus ciudadanos, se propicia la participación popular y se pone mayor empeño en satisfacer los requerimientos sociales, contribuyendo así al progreso general de toda la República.

Al reconocer la importancia de la vida municipal, indubitables también resultan los beneficios para la democracia. - Esta es participación del pueblo en las tareas que incumben a la comunidad; y el núcleo elemental de la vida social y política, el municipio. En éste se desarrollan los individuos, adquieren sus conocimientos y entran en contacto con las autoridades. - Una vida municipal consciente es lección permanente de educación cívica y la mejor aula de la democracia. Fortalecer la democratización integral y descentralización de la vida nacional son imperativos que debemos atender para satisfacer los anhelos de nuestra Constitución y las exigencias de nuestra sociedad planteadas hoy día como exigencia popular ineludible.

El senado de la República hace suya la Iniciativa Presidencial por su tendencia a concretizar los anhelos democráticos que siempre nos han inspirado, para cuya realización contamos hoy día con larga experiencia de vida municipal, con decisión y entusiasmo de participación popular y con decisiones para dignificar nuestra existencia, nuestra libertad y la igualdad perseguida para todos los mexicanos.

Este dictamen ha tomado en cuenta la Iniciativa del -- ciudadano Presidente de la República, así como también los preceptos vertidos por el C. Secretario de Gobernación en su comparecencia ante la Asamblea de esta Cámara, e igualmente ha ponderado las interrogantes planteadas por diversos miembros de la propia Cámara.

El Artículo 115 que se propone guarda el mismo espíritu y la misma esencia que el texto aprobado por el Constituyente Social de 1917; sus principios torales continúan vigentes; lo importante de la Reforma estriba en dos aspectos sobresalientes: el reconocimiento de mayores facultades y atribuciones a los Ayuntamientos de los Municipios y la reestructuración lógica del precepto para exponer con detalle y claridad las innovaciones que se pretenden.

En términos generales, las comisiones que suscriben advierten que en su conjunto la Iniciativa de reformas al Artículo 115 de la Constitución, enviada por el Ejecutivo Federal a esta Cámara, marca un hito en el desarrollo histórico de la organización política y administrativa del país en la que se refiere a la forma de estructurar y organizar a la célula básica de la República, que es el Municipio Libre. En efecto, el fortalecimiento municipal que propone la Iniciativa está lejos de ser un recurso retórico o de planteamiento de carácter meramente

te semántico, sino que constituye un texto normativo que da las bases de orden material y económico para que el municipio pueda desenvolverse en los demás órdenes de la vida colectiva, como son el político, el social y el cultural.

Estas comisiones han hecho suyos los argumentos básicos de la exposición de motivos de la iniciativa Presidencial y comparten la filosofía política y jurídica que los orienta, y estiman de gran relieve cada uno de los apoyos doctrinarios e ideológicos con que se explican y legitiman las reformas propuestas a los diversos apartados del precepto constitucional que se pretende modificar.

Así, las comisiones que suscriben asienten en que las reformas a la fracción I apoyan y robustecen la estructura política de los ayuntamientos y consagran un principio de seguridad jurídica para garantizar la efectiva autonomía política de los municipios, contribuyendo a robustecer de tal manera el federalismo que nos una en la diversidad. A ratificar normas ya consagradas como decisiones fundamentales, la Iniciativa sin embargo, reconoce en esa fracción una bandera de innegable precedencia como el Derecho de Defensa de los Ayuntamientos en su conjunto y de cada uno de sus miembros, cuando las legislaturas locales suspenden y declaren que han desaparecido los ayuntamientos, o suspendan o revoquen el mandato a algunos de los



miembros de éstos, siempre que medien causas graves contempladas en las Constituciones locales, tal como lo dice la exposición de motivos.

Regular desde la alta jerarquía constitucional la posibilidad de suspensión o declaración de inexistencia de los -- ayuntamientos y de sus miembros, no constituye un atentado contra la vida política municipal ni el respeto a su autonomía, -- sino por el contrario, una norma que provee de estabilidad a -- las comunas municipales y propicia que se eviten actos caprichosos con los que pueda violarse la voluntad popular expresada en forma soberana en las urnas electorales.

En forma particularmente acuciosa fueron estudiados por las comisiones dictaminadoras, los términos en que la Iniciativa redactó la fracción IV del Artículo 115, sobre la que fue -- notable el número de aportaciones y comentarios de los ciudadanos senadores.

Por principio, en esta fracción se orienta lo que por origen ha correspondido siempre a los municipios, o sea, su facultad de administrar libremente la hacienda municipal, la que en los términos del proyecto se enriquece notablemente al conformarla con contribuciones y participaciones que el propio -- texto enumera, mereciendo particular relevancia las participa-

ciones 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, una vez establecida la vigencia de esta fracción, a reversión de ningún tipo.

Como un principio de congruencia y también de justicia, formarán parte de la hacienda municipal los ingresos que provengan por la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios.

Cabe destacar que, según el texto de la Iniciativa, de su Exposición de motivos y de las explicaciones escuchadas durante la comparecencia del ciudadano Secretario de Gobernación, los ingresos municipales no quedan limitados a lo que expresamente consigna la fracción IV, sino que las legislaturas locales podrán agregar otros renglones importantes como aprovechamientos, productos, financiamientos, cooperaciones diversas, y otros rubros cuya terminología varía con la dinámica del propiio desarrollo y no es por ello susceptible de quedar consignado en un precepto de rango constitucional.

Quedó entendido asimismo que la distribución de las participaciones que la Federación entrega a los municipios habrá de realizarse a través de las normas que expidan los Congresos locales, los cuales adecuarán en forma equitativa lo que correspondiera a cada uno de ellos, con lo que se eliminan arbitrariedades, caprichos y desórdenes. Novedad que fortalece al municipio es la autorización para que con el gobierno de su Estado concierte convenios de coordinación y éste ejecute algunas de las funciones relacionadas con la administración impositiva, necesidad de organización compartida que no deba gravitar sobre los recursos municipales ni entenderse como forma obligatoriamente perpetua, sino susceptible de eliminarse en la medida en que la autosuficiencia municipal acceda al campo de su capacidad administrativa.

Ligado con lo anterior, ha quedado en el convencimiento de las dictaminadoras, que el manejo libre de la hacienda municipal quedará sujeto, en un ambiente de plena libertad, a las reglas de la planeación, normas que habrán de contemplarse en la Constitución General de la República, en el texto de otros preceptos que están siendo estudiados en el proceso legislativo federal y particularmente en la Ley Federal de Planeación, que contendrá las bases para que ésta sea democrática y participativa y se derive de acciones conjuntas entre Municipios, Estados y Federación.

A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional.

Las comisiones que firman este dictamen entienden como un avance de extraordinario valor político la redacción del último párrafo de la fracción VIII de la iniciativa de reformas al Artículo 115, que amplía el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos municipales a todos los municipios, sin importar el volumen de su población. - Se confirma con esto que hay avance en la Reforma Política y - que el proceso de democratización en México es acumulativo y - perfectible y que, en efecto, la democracia ha de atender más a los factores cualitativos que a los de orden cuantitativo que no son sino indicadores estadísticos de esencias más profundas. 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 re--

presentatividad de ambas. Estan ciertas las comisiones de que el desarrollo democrático no es el producto de decreto, pero - que 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.

Tal como lo expresa el preámbulo de la iniciativa, el texto propuesto en esta fracción recoge principios electorales de la norma constitucional federal y generaliza sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados. Sin embargo, respetando integramente el espíritu y propósito - del texto de esta multicitada fracción I, las comisiones han considerado convenientes modificar el último de sus párrafos, en el que se prevé por la iniciativa que la falta de algunos - de los miembros en el desempeño de su cargo se resolverá sustituyendolo por su suplente, lo que es indefectible, o bien convocando a elecciones en los términos de la ley. En esta última parte la que estas comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituya mayoría de los miembros del Ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a la elección; basta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales, como lo propone el proyecto de estas comisiones.

La ratificación en la fracción II de la iniciativa, de

la personalidad jurídica de los municipios queda debidamente - complementada y robustecida con el agregado de que éstos "manejarán su patrimonio conforme a la ley". De igual manera se - reafirma la facultad para que las comunidades municipales pue- dan expdir bandos de policía y buen gobierno, así como regla-- mentos, circulares y otras disposiciones de orden administrativo, de acuerdo con bases que establezcan las legislaturas de - los Estados. Las comisiones quieren dejar asentado a este res- pecto, que si bien es cierto que la emisión de una circular no puede sujetarse a normas estrictas emitidas por su Congreso, - advierten que el texto del segundo párrafo de la fracción II - de la iniciativa marca una obligación a las legislaturas loca- les, de permitir a los ayuntamientos que realicen libremente - lo que el texto consigna, lo que por supuesto habrá de quedar sujeto al orden jurídico local y, desde luego, federal.

Se estima asimismo que, dada la heterogeneidad que las entidades federativas y de los centenares de municipios del - país, que podría dar lugar a una compleja tipología de los mismos, no es posible establecer bases detalladas que desborda-- rían la realidad y resultarían inaplicables.

Por otra parte, las comisiones dictaminadoras advierten que en efecto, sujetar la facultad de los municipios para emi- tir sus propios reglamentos y disposiciones administrativas a

normas dictadas por las legislaturas locales, es una forma de asegurar su vigencia, puesto que esta atribución alcanza rango constitucional nacional que hasta ahora no había tenido, así como que las bases generales que den cierta unidad a la vida municipal de cada Estado son una forma de integrar políticamente a la entidad y por esa vía mantener la organización del todo nacional, en su sentido federalista; pues así como la Constitución General de la República es un pacto de unión de la multiplicidad estatal, el orden jurídico que cada Estado ha de asegurar la unidad de sus municipios y por ende la cohesión política y social de todos quienes integran el Estado.

Este mismo reconocimiento a la heterogeneidad de los municipios del país, y las diversas y complejas circunstancias en que se desenvuelven, son advertidas por estas comisiones en el texto de la fracción III que atribuye a los municipios la prestación de un número importante y mínimo de servicios públicos, que a juicio de la Exposición de motivos constituyen actividades que podrían y deberían ser comunes a todas las entidades municipales del país. En este caso también se estima que es justificado que las leyes locales especifiquen la procedencia de asignar la responsabilidad de tales servicios a los municipios, así como el concurso que los gobiernos estatales debieran prestar cuando fuese necesario.

Dada la multiplicación de municipios en numerosos Estados de la República, así como el hecho de que el crecimiento demográfico particularmente urbano hace cada vez más frecuente el proceso de conurbación, estas comisiones no pasan por alto la importante figura de coordinación, y asociación de municipios, de un mismo Estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos, sujetándose, como dice el texto que se propone, a la ley local respectiva, lo cual permitirá la intervención de los órganos de gobierno estatales.

Es un hecho de la mayor relevancia y preocupación, el contraste demográfico reflejado en el aislamiento poblacional y en la concentración excesiva de habitantes, extremos ambos que encarecen la prestación de servicios y generan deseconomías. Una política racional y una administración congruente fuerzan a que, para evitar las consecuencias negativas de esos fenómenos, se promuevan estas formas de coordinación y asociación contempladas por la iniciativa en el párrafo final de la Fracción III. Se ponen así, también, bases importantes para la planeación de desarrollo debidamente estructurados y de modernización municipal asociados al desenvolvimiento democrático.

En esta fracción III la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, enuncia de manera precisa los servicios públicos que quedarán a cargo de los municipios, liquidando la inse-



guridad e indeterminación de los mismo, lo que propiciaba deficiencia o retardo en su prestación, en detrimento de los habitantes y del mismo aspecto físico de las localidades.

Finalmente, las comisiones han encontrado que la redacción de la fracción IX de la iniciativa, al facultar a las legislaturas locales para establecer leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los estados y sus servidores y los estatutos para regular las relaciones laborales entre los municipios y sus servidores superan antiguos vicios derivados de que, sin apoyo literal en los Apartados A) y B) del Artículo 123 de la Constitución, los Estados han legislado, no siempre bien, - para regular las relaciones con sus trabajadores y las de los municipios con sus servidores. Además, otorgar esta facultad a las legislaturas locales no es violatorio de la fracción X del Artículo 73 de la Constitución General de la República, pues - ha quedado claro que ésta no puede interpretarse fraccionadamente sino como un orden jurídico total, de manera que desechando la posibilidad de agregarle un Apartado más al Artículo 123 del texto fundamental y no existiendo posibilidad de incorporar a los servidores de los estados y municipios en ninguno de los dos Apartados actuales, siempre es mejor frente a la ausencia o laguna de la Ley, el establecimiento de la norma precisa, que resuelve ese problema jurídico.

De tal manera, las comisiones advierten que las legislaturas locales harán expeditas las normas que regulen las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales y sus servidores, las que de ninguna manera podrán contravenir las normas constitucionales de la República relativas al trabajo.

Por estas razones, las comisiones dictaminadoras han preferido cambiar la redacción del primer párrafo de la fracción IX de la iniciativa, para que sea con base en el artículo 123 de la Constitución General de la República y sus leyes reglamentarias, con las que expidan las legislaturas, estatales leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y que estas reglas comprendan así mismo a los trabajadores municipales y sus relaciones con los ayuntamientos.

En virtud de que el artículo 123 de la Constitución y sus leyes reglamentarias otorgan y garantizan los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, la impartición de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garantizan la eficacia en sus labores, la solución jurisdiccional de controversias, y que con base en ellas tanto los estados como los municipios pueden celebrar convenios para que instituciones fede

rales presten servicios de seguridad social a sus trabajadores, estas comisiones han considerado que la redacción propuesta a la fracción IX contenida en un solo párrafo asegura por un lado la sujeción de las legislaturas locales a las normas de la Constitución General de la República, y por el otro la necesaria flexibilidad para que las normas que deriven de ellas contemplen las características y peculiaridades de la legislación laboral de los servidores públicos de cada entidad y de los municipios.

Si un título honra a nuestra Constitución es el empeño y énfasis en atender los problemas de los trabajadores. Hasta ahora, los trabajadores de la Federación gozan de disposiciones e instituciones que operan para salvaguardar sus derechos, para brindarles seguridad y estabilidad en sus funciones, para dignificar su esfuerzo enaltecedor del progreso y para resolver con espíritu de equidad y justicia las controversias jurídicas que puedan suscitarse. Los trabajadores de los Estados, servidores públicos que ejecutan las disposiciones y órdenes de las autoridades al igual que sus homólogos de la Federación deben contar con instrumentos que enaltezcan su obra y dignifiquen su existencia. La justicia social es atención permanente a los núcleos mayoritarios, a los desposeídos, a quienes con su esfuerzo y constancia contribuyen a la grandeza de México. Los servidores públicos son trabajadores de México; y como tales,

urgente es satisfacer sus anhelos de justicia, confiriéndoles a los Estados la obligación de legislar sobre las relaciones laborales con sus servidores públicos. Al ordenar la expedición de tales ordenamientos jurídicos, se cierra y perfecciona el círculo de la protección al trabajador mexicano, sea obrero, jornalero, servidor público de la Federación, de los Estados y de los Municipios. El espíritu social de 1917 se actualiza, se subraya y se integra en esta época de renovación moral de la sociedad; con mucha claridad cobra vida el nacionalismo revolucionario por el que pretendemos estructurar una sociedad libre y justa.

Es importante destacar, no obstante, que los ciudadanos senadores Gilberto Muñoz Mosqueda, Arturo Romo Gutiérrez, Angel Aceves Saucedo y Luis José Dorantes Segobia advirtieron en el seno de las Comisiones, que el texto propuesto no es el mejor procedimiento para lograr el propósito que lo anima y que gracias a la posibilidad de desarrollo en cambios jurídicos, pugnarán por su mejoramiento y que suscriben este dictamen para sumarse al interés nacional de robustecer la vida nacional.

Las comisiones están seguras de que la iniciativa presidencial para reformar el Artículo 115 de la Constitución, enriquece el pacto social y el pacto político de los mexicanos y que su eficacia normativa todavía sujeta a prueba, demostrará

que el camino del fortalecimiento Municipal es la mejor vía para hacer realidad el anhelo nunca abandonado de que la célula básica de la República sea el centro del perfeccionamiento del hombre y la sociedad.

#### EL DEBATE DE LOS SENADORES

Puesto a discusión el Dictamen sobre las reformas constitucionales, se inscribieron tres senadores, para apoyar la iniciativa del Ejecutivo; pero en virtud de que en un párrafo final del documento que se cuestionaba se había destacado la objeción de cuatro senadores del sector obrero por un texto con el cual no estaban conformes, el senador Víctor Manzanilla Schaffer pidió que se hiciera la aclaración correspondiente.

En respuesta a esta petición, el senador José Ramírez Gamero dijo:

"Encontramos, en principio, que en la fracción IX que se propone en la iniciativa, se contemplan facultades a las Legislaturas de los Estados para expedir leyes en relación con las normas que rigen la vida jurídica de los trabajadores al servicio de los Estados y los trabajadores de los Municipios."

"...Dejamos expuestos nuestros puntos de vista y nuestro voto particular ante las Comisiones, y dijimos que existe

contradicción entre la Fracción X del Artículo 73, que establece que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión el legislar en materia de trabajo, y en la facultad que se está otorgando en el 115 Constitucional a las Legislaturas de los Estados, para dictar leyes que normen las relaciones de trabajo entre los trabajadores al servicio de los Estados y de los trabajadores de los Ayuntamientos".

"Sin embargo, como es propósito del autor de la iniciativa el proteger a más de un millón de trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios que están sujetos a caprichos de Gobernadores sin ninguna limitación, los compañeros que, aparecen haciendo la objeción en Comisiones dijeron que con el propósito de que se protegiera a ese gran número de trabajadores, en principio signaban el dictamen, quedando a salvo nuestros derechos para, en su momento, presentar las reformas que consideráramos pertinentes, en virtud de que en todo caso para proteger verdaderamente a esos trabajadores deberían quedar sujetos al régimen que establece el apartado B del Artículo 123 Constitucional".

Por su parte, los oradores inscritos, dijeron en sus partes sobresalientes:

Miguel Borge Martín: "Ya no será el municipio una figura llena de significado pero vacía de oportunidades. Con la -

iniciativa se le convierte, conforme a la intención original - del Constituyente del 17, en la instancia para recoger la participación directa de los ciudadanos, integrándola al proceso de transformación nacional. En este período de tanta actividad legislativa, se confirma una vez más que México es un país, que al amparo de las disposiciones que norman y regulan nuestra vida en sociedad, vive intensamente sus procesos de transformación institucional. Cada quien en su sitio ejerce su responsabilidad: se elaboran y expiden iniciativas que responden a las demandas que el pueblo ha formulado: se ejercen derechos de los ciudadanos con pleno disfrute del régimen de libertad - que nosotros mismos nos hemos dado, y en síntesis, vamos conformando nuestro proyecto nacional. Así construimos y transitamos los mexicanos nuestra propia historia".

Francisco José Madero González: "Quienes hemos vivido las angustias y penurias del municipio, deseamos para éste, no quimeras, no limosmas ni migajas, sino facultades y recursos - para la plena solución a sus problemas y carencias. Quienes - desde la jefatura municipal, hemos soportado diversos califica tivos, emitidos desde kilómetros de distancia por quienes desconocen la lacerante realidad; hemos afrontado el poder omníf do de quienes encabezan en su momento los ejecutivos estatales; de autoridades intermedias que adoptan a veces actitudes inju stas y violadoras del precepto constitucional. Hemos soportado

la prepotencia de representantes federales. Es tiempo de que este estado de cosas termine. Con esta ley, de merecer la aprobación de este cuerpo legislativo, daremos en definitiva el paso hacia adelante, que la verdadera autonomía municipal demanda".

"... A través de esta iniciativa, el ciudadano Presidente de la República se manifiesta como un visionario estadista, pues fortalecer al municipio no constituye, en manera alguna, una medida política perjudicial; por el contrario, fortalecer la democracia nacional dar cauce y cumplimiento a los anhelos del pueblo, justamente donde se originan, en la "patria chica", en el municipio, escenario de sus vivencias y de su convivencia. Dar mayores facultades a los municipios y dar lugar a su reestructuración mediante la nueva ley, ha de ser, efectivamente, un hito en nuestro desarrollo histórico y esta ley, cuya reforma se propone, ha de ser una nueva norma que facilite el desenvolvimiento municipal".

Yolanda Sentíes de Ballesteros: "En la iniciativa, el espíritu de la Ley señala que el fortalecimiento del Federalismo guarda respeto a la soberanía estatal y municipal, y que tiene un contenido fundamentalmente económico, porque ahora, como entonces, como en 1917 y como siempre, el reto principal de los Municipios gira en torno de la lucha contra la penuria



que produce su incapacidad para el cumplimiento de los servicios públicos. La preocupación por delimitar los campos de competencia fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fin de distribuir con equidad los fondos fiscales, es el mejor ligamento para soldar los tres niveles del Estado mexicano".

"En la iniciativa sobre las reformas al Artículo 115, el señor Presidente revela un conocimiento profundo y certero de la realidad municipal, supuesto que si antes, desde los tiempos de su institución, el Municipio encaraba la simple administración urbana, ahora tiene que afrontar la relativa al desarrollo urbano, que significa la realización de obras y el acometimiento de programas con señalada vista hacia el futuro para evitar las depredaciones que la improvisación suele ocasionar en aquellas estructuras políticas que han carecido de visión para afrontar la sobrepoblación, el déficit de los servicios y hasta la destrucción del marco moral propio de toda comunidad urbana. Por lo demás, el dotar al Municipio de mayores fondos, no sólo se satisface el propósito inicial del Constituyente, sino que se evitan distorsiones".

"Pensamos que la verdadera razón del Municipio Libre fue establecida desde el Constituyente del 17 en cuyo seno Heriberto Jara, Medina Lizardi y otros miembros de esa Asamblea

afirmaron reiteradamente que el Municipio debe verse dotado de tan amplio recursos como los servicios, el desarrollo cultural y el progreso, que en suma, le exige la población dentro de su territorio municipal, ya que de otro modo se mantendría una entelequia incapaz de contribuir sanamente al cumplimiento de la función que les fue encomendada. El municipio es el órgano popular inmediato conforme al cual el estado cumple su función comunicante con la población, esto es, con los vecinos".

#### DICTAMEN DE LOS DIPUTADOS

El 28 de diciembre de 1982, las Comisiones Unidas de Gobernación y puntos Constitucionales y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, rendieron su dictamen a la asamblea legislativa, que en su calidad de cámara revisora, debía estudiar, discutir y aprobar en su caso, la minuta enviada por la Cámara de Senadores.

El texto puesto a la consideración de los diputados, fue el siguiente:

A las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de esta H. Cámara de Diputados, fue turnada para su estudio y dictamen la Minuta con Proyecto de Decreto que remite la H. Cáma-

ra de Senadores, relativa a la iniciativa que el C. Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, somete a la soberanía del H. Constituyente Permanente para reformar y adicionar el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las Comisiones revisaron las razones y fundamentos expuestos en la iniciativa del Ejecutivo Federal, así como el texto de la minuta del Senado, y después de haber sido discutido a satisfacción de sus integrantes, formula el presente Dictamen con apoyo en las siguientes:

#### CONSIDERACIONES

El Municipio Libre es, sin duda alguna, la célula social, política y económica que a través de nuestra historia ha sido baluarte de costumbres y adalid del cambio; en todos y cada uno de los Municipios que integran la República Mexicana, hay una parte de la historia nacional.

Los Ayuntamientos sostienen un contacto directo, con la ciudadanía, normalmente mayor que el que ejercen otras autoridades a nivel estatal y federal y por ello, son quienes aportan, experiencias recientes que sirven de fundamento de la actividad política informada y conciente.

La realidad ha desfasado la acción municipal por lo que ahora habrá de recorrer un largo camino para convertir en verdad operativa el postulado constitucional que define al Municipio como la unidad básica de nuestra organización política y social; incorporándose en las mejores condiciones posibles a la lucha por el desarrollo integral de la Nación.

Expresada la voluntad política de abandonar los modelos centralistas que pudieran haberse configurado en diversos órdenes y de fincar las bases reales del desarrollo integral, mal podría soslayarse la necesidad de fortalecer la instancia municipal y la estatal, a cuyo efecto necesariamente la Federación debe, en todo momento, con pleno respeto a sus autonomías, revisar la propia y, previo consenso ya expresado en la consulta popular, proponer las nuevas reglas de convivencia que hará posible servir mejor a la comunidad, principio y fin de la actividad gubernamental.

El dictamen elaborado por el H. Senado de la República, modificó la iniciativa presidencial en los términos expresados en dicho documento, atendiendo a razonamientos que esta Comisión estima válidos y por ende los hace propios, y habida cuenta de que a esta Cámara de Diputados se presentaron con antelación iniciativas de los Congresos de los Estados de Tlaxcala, México, Baja California Sur y Michoacán, solicitando que las -

Legislaturas de los Estados expidieran las leyes laborales para regular tal relación con sus trabajadores, así como una iniciativa de los miembros del Partido Revolucionario Institucional ante la "LI" Legislatura para determinar los conceptos de ingreso que conforman la Hacienda Municipal, estas Comisiones estiman que dichas iniciativas encuentran su desahogo en el dictamen que hoy se emite.

Establecer en nuestra Carta Magna el procedimiento a seguir en el caso de destitución de ayuntamientos, otorgándoles el derecho de defensa a título colectivo o individual, a juicio de las Comisiones es proveer de estabilidad a las comunas y respetar a ultranza el voto popular. Por cuanto a revocar el mandato de uno de sus miembros, debe entenderse esta facultad referida a aquellas personas que desempeñan un cargo por nombramiento o designación.

La fijación de un mínimo de servicios públicos a prestarse por los Municipios, así como la posibilidad de coordinarse con otros Municipios y contar con el auxilio gubernamental, clarifica el área de acción de estas autoridades que, unificadas, estarán en posibilidad no sólo de atender servicios básicos, sino de planificar desarrollos regionales que presenten soluciones a su problemática urbana, tenencia de la tierra, vigilancia del suelo y fijación de reservas territoriales y ecológicas, entre otras.

La determinación de los impuestos cuya recaudación beneficiará al Municipio así como de ciertos derechos, no hace limitativos los renglones de ingresos y sí permite, inicialmente, conocer con certeza las fuentes primarias propias e intocables del haber municipal, estableciendo la posibilidad de convenir con el Estado que éste se haga cargo de algunos de las funciones relacionadas con la recaudación de esas contribuciones. Rasgo importante de su autonomía es que sus Presupuestos de Egresos serán aprobados internamente por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

En concepto de estas Comisiones debe destacarse que la iniciativa Presidencial amplía el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos Municipales a todos los Municipios, sin importar el volumen de su población, lo que mereció la congratulación de la H. Cámara de Senadores y a cuyo reconocimiento se suma esta Representación Popular.

Es su convicción, la de los Sindicatos de trabajadores al Servicio del Estado, haciendo suyos los conceptos del primer Mandatario del País de respeto escrupuloso a los derechos laborales y a la autodeterminación e independencia de las organizaciones de los trabajadores, mantener su condición laboral y la vigencia de sus derechos sindicales, como lo preserva en forma irrestricta el apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

## EL DEBATE DE LOS DIPUTADOS

Para la discusión correspondiente del Dictamen, se inscribieron siete oradores de seis partidos políticos diferentes, quienes abundaron en consideraciones diversas de acuerdo con sus puntos de vista personales y de partido.

Los aspectos sobresalientes de cada uno fueron:

Raúl Rea (PSUM): "... recogemos con simpatía la iniciativa que incorpora una vieja demanda de las fuerzas revolucionarias en el sentido de que los ayuntamientos, como todo cuerpo colegiado, se integre con una representación proporcional - en donde se incluyan todos los sectores y clases sociales representados a través de los partidos políticos, por que dados los derechos que ha de ejercer y las funciones que ha de realizar, deben ser siempre para otorgar a los vecinos los servicios que éstos requieren, sin distinción y sin discriminación de ninguna naturaleza".

"Sin embargo, es lamentable que el espíritu de esta reforma no haya llegado también a las legislaturas de los estados para que quede consignada la integración de los diputados de - minoría, que aunque debieran ser todos de representación proporcional también en el Congreso de la Unión, si la iniciativa

hubiera recogido lo anterior, ya sería un avance que podría evitar los absurdos antidemocráticos que pueden darse todavía en algunos estados cuando un partido político, con un voto de más puede llevarse carro completo en cuanto a las posiciones sujetas a elección".

"Reconocemos también como un avance, que se determine otorgar al municipio mayores recursos procedentes de la propiedad inmueble, así como también el que se haya aceptado que los Ayuntamientos sin intervención de las Legislaturas de los Estados puedan determinar sus presupuestos de Egresos. Sin embargo, consideramos que choca contra el principio de que el municipio administrará libremente su hacienda, el hecho de que las Legislaturas queden facultadas para aprobar los ingresos municipales sin la intervención necesaria de los Ayuntamientos. Y más todavía cuando se obliga al Ayuntamiento a rendir cuentas a la Legislatura, cuando nosotros entendemos que debieran ser los funcionarios que manejan fondos, como el tesorero y el presidente municipal, los que rindieron cuentas al Cabildo en sesión abierta frente al pueblo y que fuera ante la Legislatura solamente cuando se hubiesen manejado Subsidios o cantidades aportadas por los estados o la Federación, o bien, cuando queda en entredicho o se cuestionara fundadamente la honestidad de los ayuntamientos".



"... Lo que no podemos aceptar, porque eso atenta, vulnera y liquida el principio del Municipio Libre, es el hecho de que sean las legislaturas de los Estados las que tengan el derecho de desintegrar desaparecer, a los ayuntamientos. Porque la autonomía municipal si la llevamos hasta sus últimas consecuencias, con una interpretación ortodoxa de la misma, que debieran ser los ayuntamientos los que calificaran en última instancia sus propias elecciones. Y que solamente la mayoría de los electores tendría el derecho de modificar estas disposiciones o de revocar el mandato otorgado por ellos mismos. Tampoco podemos aceptar, de ninguna manera, y por eso votaremos en contra del dictamen, el que queda asentado en la iniciativa, que sea facultad de las Legislaturas locales, legislar en materia laboral, aunque sólo sea para normar las relaciones entre los municipios o los ayuntamientos que los representan, los estados y sus servidores".

Javier Blanco Sánchez (PAN): "Esta noche venimos al reencuentro de algo que siempre nos ha tenido preocupados y enaamorados. Este maravilloso microuniverso que es la persona humana, que abre sus ojos y su inteligencia a una realidad humana concreta en el seno de una familia, que en su doble vertiente inseparable de individualidad y de sociabilidad, tiende a ser solidario en el seno del hogar, y amplía en círculos crecien--tes esta necesidad de su naturaleza, creciendo en la solidari--

dad del resto de sus propios miembros consanguíneos de las familias de su calle, de su barrio, de su colonia, de su pueblo, que va cobrando conciencia de comunidad en un horizonte familiar que por conocido no teme".

"... Descubriremos con modestia y humildad que no hay técnica nueva en el Parlamento de que podamos orgullecernos, que no estamos inventando las grandes urgencias, y necesidades de la nación, porque ellos (los Constituyentes de Querétaro) - las vieron, las previeron, las discutieron y las normaron; que es culpa de los tiempos posteriores, que es culpa de desviaciones contrarrevolucionarias el abandono en que devino la verdad libertaria de los municipios, de los municipios que fueron - constreñidos paulatinamente por las acciones económicas contrarias a su hacienda, por las acciones que agotaron sus facultades hacendarias, por acciones que interpusieron autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado, por acciones que los cacicazgos sanguinarios, en los que se ha fincado la corrupción política, fueron creando interesadamente para destruir al Municipio Libre, escuela de ciudadanía, al Municipio Libre escuela de democracia, al Municipio Libre escuela de solidaridad humana, estatal y nacional. Por eso ahora debemos saludar con beneplácito esta iniciativa del Ejecutivo que viene a retomar este deber y esta deuda de la Revolución en el gobierno para con el Municipio Mexicano".

## Alfredo Reyes Contreras (PPS)

¿Cuáles son, a juicio del PPS, las limitaciones más importantes en la vida municipal, partiendo de la vigencia del Artículo 115 Constitucional? Es evidente que, en primer lugar está la falta de libertad económica, y en segundo lugar la esca vida democrática, y en consecuencia la incapacidad de los municipios para resolver los problemas fundamentales de la población. Hay una cuestión de hecho en la Mayoría de los municipios del país, a pesar de la facultad constitucional de manejar libremente sus haciendas, hay una intervención indebida de las legislaturas que vigilan, controlan, interfieren en el manejo de esa hacienda y cuando la reforma política alcanzó a los Municipios surgieron dos categorías: los municipios de representación proporcional y los municipios que no tenían esa representación.

Nosotros consideramos que el Ayuntamiento, para su eficaz funcionamiento, al margen de la reflexión anterior, debe tener la función ejecutiva, la función legislativa y la función judicial. La función ejecutiva al cargo de Presidnete Municipal, que debe llevar a la práctica los acuerdos del Cabildo; la función Legislativa precisamente debe recaer sobre el Cabildo como órgano colegiado soberano en el interior del Ayuntamiento, y la función Judicial también debe estar dentro de las funciones que le correspondan al Ayuntamiento.

Pero, en la práctica, no existe la función judicial, a pesar de que se hacen elecciones de los jueces menores municipales. En la práctica también ha desaparecido la función legislativa; o no se reúne el Cabildo, no sesionan, no resuelve y le ha quedado exclusivamente la función administrativa, la función ejecutiva.

Pero una cuestión que indudablemente debe preocupar a la Asamblea es la que se refiere y que vuelvo a insistir en ella, a la facultad que adquiere la legislatura para desaparecer un ayuntamiento, para suspenderlo todo o suspender alguno de sus miembros, y aquí obviamente tal parece que se coloca a la legislatura como un poder inmediato superior a los ayuntamientos.

Yo creo que no se puede invocar en contra de este último argumento, el hecho de que se den actos arbitrarios dentro de los gobiernos estatales que de hecho, y no de derecho, han incurrido en la práctica viciosa a través de las direcciones de Gobernación a nivel estatal, de desaparecer los ayuntamientos, inclusive ayuntamientos electos que simplemente por alguna cuestión de tipo personal entre el Director de Gobernación en turno y aquél que haya resultado electo Presidente Municipal, lo desaparecen.

Nos da la impresión de que esta iniciativa manifiesta menosprecio a la vida municipal; se piensa que son menores de edad, que no se pueden regir por ellos mismos y que en consecuencia hay que estarlos vigilando hay que estarlos orientando, hay que estarlos conduciendo porque no son capaces para conducirse por ellos mismos. Yo no comprendo el juicio que expresó aquí el orador que me antecedió en el uso de la palabra, esta iniciativa, a juicio del Partido Popular Socialista, no retoma el mandato del Constituyente, se aparta totalmente de ese mandato.

César Humberto González Migallón (PST)

El municipio ha sido y es el lugar donde se realizan y generan las actividades todas de la vida propia y de la convivencia social, en el que se manifiestan todos los días los esfuerzos, el trabajo creativo, las aspiraciones de superación, los problemas y angustias del cotidiano acontecer, los triunfos individuales y colectivos con las alegrías y satisfacciones que conllevan; pero también allí en el municipio ha sido y es el lugar donde se han soportado y se soportan todo género de arbitrariedades, desmanes y atropellos de quienes al margen del espíritu comunitario y distorsionado las propias bases de legalidad que los convierte en autoridades, en muchas ocasiones en forma fraudulenta ahogan la expresión libre, productiva

y progresista de las mejores fuerzas sociales, políticas y culturales del pueblo de México, para beneficio exclusivo de nefastos intereses caciquiles y de camarilla regionales.

En la inmensa mayoría de los municipios de nuestro país, se advierte una confrontación brutal de desigualdades económicas y sociales; muchos municipios sobrellevan una vida precaria, de abandono, de injusticia y miseria, prácticamente sometidos a un régimen de sojuzgamiento y marginación por la mayoría de los gobiernos estatales.

Nosotros consideramos que estas prácticas que desvirtúan el contenido esencial de la institución municipal, se producen por la forma esquemática en que se ha venido concibiendo al municipio y su ayuntamiento.

El municipio, no es sólo la aglomeración de personas asentadas en un territorio determinado, y sujetas a una autoridad común. Esto podrá ser una cárcel o un cuartel, pero no un municipio. Por ello cuando la iniciativa de reforma al Artículo 115 Constitucional tiene como medidas de fondo hacer concurrir en la realidad de todos los municipios las necesarias relaciones de vecindad que hagan surgir un sistema de preocupaciones, generadores de servicios comunes, y cuando a ésto se suma el fortalecimiento a la libertad jurídica y política de elec

ción popular, con el objeto de satisfacer las necesidades de - orden económico y político de la población que conforma el municipio, nosotros consideramos que ello representa un avance - importante que revitaliza este núcleo fundamental, esa célula territorial, política y administrativa en que se sustenta nuestro sistema estatal y federal.

Baltazar Ignacio Valadez (PDM)

Estamos convencidos, profunda y absolutamente convencidos, de que la reconstrucción nacional debe comenzar por la reconstrucción del municipio. No puede haber ni justicia, ni democracia, ni libertad en nuestra patria, si antes no existe la justicia, la democracia y la libertad en el municipio.

Por esta inconvencible convicción, la fracción parlamentaria del Partido Demócrata Mexicano ha decidido dar su voto a favor del proyecto de decreto que reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Damos nuestro voto en este sentido por dos razones fundamentales:

La primera, porque a riesgo de ser calificados de reiterativos, insistimos en que el Demócrata es un partido inde--

pendiente y que esa independencia nos permite descubrir y apoyar el bien concreto que venga de donde venga, con la misma energía y el entusiasmo con que rechazamos y combatimos el mal venga también de donde venga.

La segunda, porque aunque la iniciativa no recoge todas nuestras demandas y todos nuestros reclamos de lucha en favor del municipio libre, sí representa un avance rumbo a ese destino, frente al cual no podemos ni debemos oponernos.

Habrá un cambio, no lo dudamos, quienes sí se opongan a este paso, a este avance concreto. Entre ellos, es muy posible que figuren algunos gobernadores aquellos de mentalidad caciquil que aunque digan lo contrario conciben al municipio como una más de sus haciendas, los que a sí mismos se dan atribuciones para designar candidatos a presidentes municipales entre sus parientes, amigos y compadres, desoyendo no sólo a los vecinos de la municipalidad, sino hasta sus propios compañeros de partido.

Sami David David (PRI)

El municipio posee atributos para convertirse en el motor de la descentralización. Las soluciones municipales emanarán de los propios municipios, que sus habitantes decidan la



medida y la forma sosteniéndoles y ensanchándoles el apoyo nacional y estatal, pero no interfiriendo o malinterpretando sus funciones políticas de servicio y de organización social.

Debemos volver a los orígenes, humanizar la vida de la comunidad, evitar que nuevos espejismos de desarrollo nos deslumbren. Nunca como ahora tan importante y lógicamente, debemos partir del principio de escasez, esa es una verdad ineludible que nos impone la crisis.

Enfrentar el movimiento centralizador, reparar la injusticia que sufren las pequeñas comunidades, sólo será posible si tenemos confianza en los hombres que todavía se niegan a emprender el éxodo hacia los engañosos espejismos del país y más allá de nuestras fronteras. Confiemos en esos hombres que, en contacto con su tierra original, quieren dar la batalla por México.

Este nuevo federalismo tiene un denominador común; el rumbo histórico del país con base en la soberanía nacional, en un desarrollo equilibrado, en una mejor distribución de recursos y de riquezas, y en una mayor competencia y participación política de entidades, municipios, partidos y ciudadanos en la vida institucional.

No podemos ni debemos dar marcha atrás; avanzamos en la consolidación del Municipio Libre. Tan insensato sería volver a un poder centralista, absorbente e impositivo, provinciano -- irracional miope. El impulso tiene que ser armónico, uniforme y coordinado para lograr un desarrollo más equitativo, sin privilegios ni rezagos.

Roger Cicero (PAN)

Qué bueno, qué bueno, señoras y señores, que esta Asamblea se une en torno de la iniciativa que tiende a rescatar - el ideal del Constituyente del 17; qué bueno que al fin los representantes populares de la nación legislemos en pro de la - dignidad y del progreso económico, político y social de las extensiones patrias en que se halla quizá todavía el techo que - protegió nuestra nacencia y -desde luego- las veredas donde regamos los primeros pasos. Qué satisfacción de conciencia y responsabilidad esta de abrir a nuestros municipios mejores horizontes, de hacer honor a los solares primigenios y de ampliarles el rumbo hacia el futuro a quienes nos hayan de relevar.

El municipio tiene su raíz misma del ser humano social. Su origen en los conceptos de la polis griega, uji del japon, la cite alemana y en el calpulli azteca y el cajal de los mayas. De acuerdo todos en que el municipio es la raíz social del hom

bre, el origen de la sociedad y de tal suerte la célula elemental de la República habremos de propiciar la potencialidad de esa raíz, la elevación de ese origen y de velar sin reposo por la salud de la célula. El municipio ha de ser libre y autosuficiente estamos de acuerdo con las reformas y adiciones en lo general que el Ejecutivo ha presentado a esta cámara; empero, pensamos los legisladores del grupo parlamentario del PAN que es esta hora de todos la oportuna para hacer que la Constitución del país garantice el municipio, en forma aún más expedita y altamente jurídica, su seguridad y para que brinde al pueblo esa ley máxima el derecho necesario que tiene ese pueblo - para confiar en su autoridad más cercana y, así, otorgarle a - satisfacción plena, su apoyo y su lealtad, lo que redundaría - en vitalidad, generosidad compartida y mayor representatividad municipal.

Los dictámenes de la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, fueron aprobados respectivamente como sigue: en la primera por 56 votos de 64 y en la segunda, por 293 votos en pro y 19 en contra.

#### COMPUTO Y DECLARACION DEFINITIVA

Propuestas las reformas y adiciones del Artículo 115 - Constitucional a las legislaturas locales, correspondió a la -

Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, hacer el cómputo y la declaración de aprobación; tan pronto se obtuvo la mayoría de los votos requeridos para proseguir con el proceso, se computaron 19 expedientes con aprobación favorable, o sea el 59% del total de las entidades federativas de la República.

Sobre esta base, el 1º de febrero de 1983, la Comisión Permanente aprobó el proyecto de Declaratoria de Reforma y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, que a la letra dice:

A la Comisión que suscribe, fue turnado el expediente que contiene el Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Comisión valora la profundidad de la reforma al Artículo 115 Constitucional, por cuanto en principio constituirá un factor de descentralización, desconcentración y democratización de la vida nacional. La instancia municipal es el punto de partida de la unidad nacional y el arranque de su desarrollo. Al fortalecerse el municipio, se vigoriza el federalismo y se solidifica la unidad nacional.

En el análisis de los expedientes con las aprobaciones

de las Legislaturas Estatales, la Comisión ha advertido que en los Estados de la República no sólo se manifiesta solidaridad con esta reforma promovida por el Ejecutivo Federal, sino entusiasmo y esperanza por las perspectivas que ofrece para estimular el desarrollo integral de la democracia política, económica y social del país. La reforma cuya aprobación se computa es congruente con los programas nacionales de desarrollo y con los planes que los gobiernos federal y estatales han proyectado para hacer avanzar a México por encima de sus crisis temporales o coyunturales.

El proyecto de reforma y adiciones fue aprobado en su oportunidad por la Honorable Cámara de Senadores y la Honorable Cámara de Diputados, la que, en cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 135 de la Constitución Federal, lo turnó a las Honorables Legislaturas de los Estados, de manera que que sea completada la intervención del Constituyente Permanente para elevar la jerarquía constitucional y formar parte del pacto federalista aquéllas reformas iniciadas por el ciudadano Presidente de la República.

En el expediente que ha sido turnado a la Comisión Dictaminadora, consta que el Proyecto de Decreto ha merecido la aprobación de las legislaturas de los siguientes Estados:

Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Efectuando el cómputo, se desprende que el proyecto ha merecido la aprobación de la mayoría de las Honorables legislaturas y por consiguiente procede declararse la aprobación de la reforma y adición al precepto de referencia.

Por tales razones y para dar debido cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 135 Constitucional, la Comisión que suscribe se permite someter a la aprobación de la Honorable Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECLARATORIA QUE REFORMA Y ADICIONA EL  
ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La Comisión permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que la confiere el Artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformado y adicionado el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sala de Comisiones de la Comisión Permanente del H. -  
 congreso de la Unión.- México D.F., a 1 de febrero de 1983.<sup>125</sup>

b) LAS REFORMAS

DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional  
 de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión  
 se ha servido dirigirme el siguiente.

" D E C R E T O "

"LA COMISION PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LOS  
 ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIE-  
 RE EL ARTICULO 135 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA  
 Y PREVIA LA APROBACION DE LA MAYORIA DE LAS HONORABLES LEGISLA  
 TURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADO Y ADICIONADO EL ARTICU  
 LO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXI-  
 CANOS".

125) El Municipio Mexicano.- Centro Nacional de Estudios Muni-  
 cipales, Sria. de Gobernación. Pág. 128-170.

ARTICULO UNICO. Se reforma y adiciona al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo 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 periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.



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

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

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los re

giamientos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

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

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 que les correspondan.

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servi---cios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los

incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, 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.

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.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal: participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

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 encargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distintas denominación.

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

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

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno:

Pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados su

plentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

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

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

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

Los Estados estarán facultados para celebrar convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a la que se refiere el párrafo anterior.

#### TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las Leyes Federales, así como las Constituciones y Leyes locales respectivamente, para proveer el debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del primero de enero de 1984.

SALON DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION.- México, D.F. a 2 de febrero de 1983.- Sen Miguel González Avelar, Presidente.- Sen. Silvia Hernández de Galindo.



Secretario.- Dip. Eulalio Ramos Valladolid, Secretario.  
Rúbrica.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido - el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y tres."<sup>126</sup>

De esta forma, el actual Artículo 115 Constitucional - en su fracción V, entre otras atribuciones, facultó a los Ayuntamientos para intervenir en la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, lográndose con ésto, que los Ayuntamientos sean participantes directos en el procedimiento del otorgamiento de seguridad jurídica en el patrimonio de sus colonias o predios irregulares, incorporando así a la población que habita en éstas zonas a un régimen de legalidad e incluso constituyéndolos en sujetos de crédito, como más adelante trataremos - de analizar.

---

126) El Municipio Mexicano. Op. cit. Pág. 63-70.

c) EL CONTENIDO Y ALCANCES DE LAS REFORMAS A TRAVES  
DE LOS COMENTARIOS DE ALGUNOS JURISTAS

Después de conocer el contenido de la reforma municipal que se dio en fecha 3 de febrero de 1983, consideramos importante conocer algunos comentarios y puntos de vista que algunos juristas han expresado.

A continuación procedemos a transcribir los puntos de vista que a este respecto sustenta el licenciado Mariano Palacios Alcocer, catedrático de Filosofía de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro y quien sostiene:

"...Indudablemente que las fuentes directas del moderno municipalismo mexicano, podrían ser encontradas en el diario de los debates del Congreso Constituyente de Querétaro; la esencia de toda la discusión se centra en la conocida fracción II, en relación al tema de la administración y financiamiento de los Municipios, llegaron a plantearse los más avanzados criterios sobre las facultades hacendarias del Municipio, proponiendo que fuese el recaudador primario de los ingresos públicos de la Nación y que sólo sus excedentes, una vez satisfechas sus necesidades, se vertieran a los Estados. Sin embargo, el 30 de enero de 1917, ya avanzada la noche se aprueba el --

texto de la fracción II, reconociendo que se logran importantes avances doctrinarios, pero que se continúa con la inaceptable limitación económica, freno a su existencia política.

Desde entonces hasta nuestros días, el texto del Artículo 115 Constitucional ha visto algunas modificaciones, pero ninguna enriquecedora como la que el pasado mes de diciembre aprobará el constituyente permanente.

Cuando Miguel de la Madrid recorre el país con el sano propósito de que el pueblo se exprese abiertamente, encuentra en la consulta popular la aspiración legítima de la Nación que reclama intensificar propósitos y acciones para dinamizar el rumbo del país. En este marco se encuadra la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, que viene a renaturalizar al Municipio mexicano, otorgándole mayores facultades en lo político, en lo jurídico, en lo económico y en lo administrativo.

En la exposición de motivos del 6 de diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid sostiene que: "El Municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que una doctrina como forma específica de actuaciones

gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación".

Y más adelante, cuando realiza un análisis en torno a las tendencias centralizadoras del poder en México, afirma: - "La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todo sentido su ámbito territorial y poblacional indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal, no requerimos una nueva institución, tenemos la del Municipio".

Del espíritu de la iniciativa presidencial se desprende que el fortalecimiento municipal no solo es el camino para mejorar las condiciones de la vida de los municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los difíciles problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales.

La citada iniciativa se propone superar las dos grandes deficiencias que muy a su pesar dejó el constituyente de 1917 respecto del Municipio: La autonomía económica y las relaciones de las autoridades estatales con las del Municipio. Dentro de los aspectos medulares que contempla la reforma se encuentran los siguientes:

- A.- Se consagra un procedimiento uniforme para la suspensión, desaparición o revocación de Ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la Ley, otorgándose el derecho de audiencia y requiriéndose un quórum de votación que constituyen garantías de exacta y correcta aplicación.
- B.- Se reconocen facultades a los Ayuntamientos para expedir los Bandos de policía y Buen gobierno y los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- C.- Se definen los servicios públicos que los Municipios deben prestar, mismos que podrán desarrollarse con el auxilio de los Estados y se establece un sistema flexible para dividir la competencia entre los Estados y los Municipios.
- D.- Se determinan fuentes de ingreso específicas e intransferibles a favor de los Municipios y se reconoce la potestad de que los presupuestos de egresos sean aprobados por los Ayuntamientos, con base a su disponibilidad de ingresos.
- E.- Se garantiza la integración plural de la totalidad de los Ayuntamientos del país conforme al principio de representación proporcional, respetando, fortaleciendo y alentando el ejercicio de los derechos políticos fundamentales del ciudadano.

F.- Se faculta a las legislaturas de los Estados para que normen las relaciones de trabajo entre las Entidades Federativas, los Municipios y sus trabajadores, en base al Artículo 123 Constitucional.

No cabe duda que el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional fortalece en lo administrativo, en lo jurídico, en lo económico y en lo político, a la célula primaria del Estado Mexicano, con ello se dá un importante paso en el proceso democrático del país, se posibilita la descentralización de la vida nacional y se rescata una de las más ricas tradiciones institucionales de México: El Municipio Libre.

El fortalecimiento municipal, no implica, en esencia, más que la vuelta a un federalismo viviente en el que con sano criterio jurídico y notoria sensibilidad política se dispone - la redistribución de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios. Una Nación plural como la nuestra descubre cada día en el Municipio Libre un punto de coincidencia fundamental. Hoy nos rige un texto más generoso y justo, y nuestro tiempo se caracteriza también por una marcada vocación y - voluntad política para transformar la realidad por el camino - del derecho. El sistema jurídico mexicano se enriquece al reconocer en sus mandatos normativos aquellos principios de la realidad que deben ser preservados por el derecho, y al incorporar aquellos preceptos que hagan evolucionar la realidad hacia

los ámbitos ideales del deber ser; con las adiciones y reformas al Artículo 115 Constitucional, se realiza la misión del derecho, confirmar la realidad social en todo lo que tiene de valioso y conformar la realidad social en todo lo que tenga de deseable".<sup>127</sup>

Por otra parte el licenciado Reynaldo Robles Martínez en relación al tema que nos ocupa, manifiesta:

"Las reformas del 3 de febrero de 1983 afinan y precisan las atribuciones municipales y regulan las relaciones de las Autoridades del Estado y los Municipios.

#### SERVICIOS PUBLICOS

Anteriormente no se había definido con precisión el radio de acción municipal sobre los servicios públicos. El maestro Serra Rojas calificaba de: "teoría difícil es la de determinar cuáles son los servicios públicos que tienen el carácter de Municipales".<sup>128</sup>

Existían dos criterios más o menos válidos para determinar el campo de actividades del Municipio; el primero enun-

127) Revista Jurídica. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Querétaro. Sep. 1983 Pág. 22-26.

128) Serra Rojas Andres. Citado por Reynaldo Robles Martínez, en su obra. El Municipio. Ed. Porrúa. Pág. 120.

ciaba el campo de actividad del Municipio estaba integrado por las necesidades locales y su función era satisfacerlas, el problema consistió en determinar con precisión qué necesidades son locales. El segundo criterio se daba por exclusión señalando que todo aquello que no tenía a su cargo el Gobierno Federal o el Gobierno de la Entidad, será competencia Municipal. Este criterio era peligroso pues dejaba a las Autoridades Federales y locales determinarles su esfera de competencia, quienes regularmente la ampliaban en detrimento del Municipio.

Era ya una necesidad expuesta reiteradamente en diversos foros, el delimitar el ámbito de competencia del Municipio precisándole cuáles son los servicios públicos a su cargo.

Existe un antecedente de esta inquietud en la parte relativa de la reforma propuesta el 3 de octubre de 1922, que no prosperó, la cual fue presentada por la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, donde se pretendía precisar los servicios públicos municipales clasificándolos en urbanos y rurales, de la manera siguiente:

XIV. Se declaran servicios municipales urbanos:

- a) La apertura y conservación de plazas, calles, jardines y calzadas.
- b) La pavimentación de plazas, calles y calzadas.



- c) Las obras de saneamiento y salubridad.
- d) Las comunicaciones internas de las poblaciones.
- e) La provisión de aguas potables.
- f) La provisión de cereales.
- g) La provisión de combustibles.
- h) La provisión de fuerza motriz.
- i) La provisión de luz.

XV. Se delcaran servicios públicos municipales rústicos:

- a) La apertura y conservación de los caminos vecinales.
- b) La construcción y conservación de puentes sobre caminos vecinales.
- c) La apertura y conservación de obras de defensa contra inundaciones y derrumbes que puedan perjudicar a las poblaciones.
- d) La conservación y limpieza de los manantiales y corrientes del Municipio.
- e) Las obras de desagüe y canalización de pantanos.
- f) La provisión de aguas para riego por obras de captación de las pluviales o de aprovechamiento de las que por concesión obtenga del Estado o de la Federación.
- g) La conservación y repoblación de los bosques existentes y la formación de bosques nuevos.<sup>129</sup>

<sup>129)</sup> Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones. Tomo 8 Pág. 429. Obra citada por el autor Reñaldo Robles. Pág. 121.

Las reformas del 3 de febrero de 1983 del Artículo 115 Constitucional consagra en su fracción III la competencia mínima a cargo de los Municipios, pero tomando en cuenta la realidad de nuestro país, en donde existen gran variedad de municipios, con peculiares condiciones territoriales y socio económicas, así como con diferente capacidad administrativa y financiera; por ello se deja a criterio de los legisladores locales determinar de acuerdo al tipo de Municipio los servicios que deberán prestar directamente y cuáles con el concurso de los Estados.

La fracción a que nos referimos dice textualmente:

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen,

según las condiciones territoriales y socio económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"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".

#### GOBIERNO

Una de las relaciones que anteriormente tampoco estaba bien definida es la facultad de las Entidades Federativas para intervenir en los casos en que no existiera Ayuntamiento en algún Municipio, o se declarasen desaparecidos, suspendidos o revocados los poderes.

Los gobiernos estatales intervenían en diversas formas:

Algunos se excedían y utilizaban esa facultad que era amplísima para controlar políticamente el Ayuntamiento, haciendo nulatoria la libertad política del Municipio.

Era una necesidad el establecimiento de reglas para la independencia del Ayuntamiento, el ejercicio de la autonomía política del Municipio, la preservación de las Autoridades --

Municipales de injerencias ajenas al mandato dado por el pueblo; en síntesis para establecer la seguridad jurídica de los Ayuntamientos y sus miembros.

Ya se había intentado antes superar esta limitación - cuando el primero de octubre de 1959 los diputados Emilio Sánchez Piedra, Arturo Llorente González y Manuel Yáñez Ruiz, hicieron una propuesta a la Cámara de Diputados, que no prosperó la cual era en el siguiente sentido:

"Los integrantes de un Ayuntamiento individualmente o en su totalidad, solamente podrán ser privados de su cargo por causas graves, previstas en la Ley, a juicio de la Legislatura correspondiente, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír a los afectados. Su destitución no podrá ser acordada, sino por el voto de más de las dos terceras partes de los miembros del congreso local y el decreto en que se consigne esta resolución, si se refiere a la totalidad de los integrantes de un Ayuntamiento, sólo tendrá validéz si es aprobado en referendum por la ciudadanía del Municipio correspondiente".<sup>130</sup>

En la misma legislatura, en 9 de noviembre de 1959, los diputados Enrique Sada, Antonio Acevedo y Luis Escobar, entre 130) Ibíd. Pág. 123.

otros presentaron una iniciativa similar a la anterior, pero - agregando que la legislatura correspondiente debería erigirse en gran jurado y en sesión pública practicar las diligencias y oír a los afectados en lugar de aprobarse mediante referendun por la ciudadanía del Municipio correspondiente como lo establecía el proyecto anterior. Sin embargo esta iniciativa tampoco fue aprobada.

Para resolver esta cuestión fueron adicionados con las reformas de 1983 tres párrafos a la parte final de la fracción I del Artículo 115, en donde se establecen los principios por los cuales se podrá suspender un Ayuntamiento o declarar que - ha desaparecido o ha sido suspendido o revocado el mandato de alguno de sus miembros.

Se establece que las causas graves por las cuales puede declararse esta situación deberán ser señaladas en la legislación local consagrándose en el procedimiento la garantía de audiencia y determinándose que la autoridad competente para conocer y hacer estas declaraciones es la Legislatura del Estado correspondiente y que la declaración deberá ser hecha por las dos terceras partes de sus integrantes; a continuación transcribimos la parte mencionada de la reforma:

"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.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos, a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por sus suplentes, o se procederá según lo disponga la ley".

CRITICA: La finalidad de esta reforma la encontramos primero en la opinión vertida por el jurista Miguel de la Madrid quien señala:

"En algunas constituciones locales, no conformes con las facultades de intervención que se otorgan a los poderes -

locales de los poderes municipales arma política que arbitrariamente pueden esgrimir estos poderes locales cuando determinado cabildo municipal no sea de su agrado. A esto se agrega - que el Gobernador, en principio, es líder político de la Entidad, y por lo tanto a el se encuentran subordinados los Presidentes Municipales, no habiendo por consiguiente una verdadera democratización del Municipio en el país".<sup>131</sup>

Después en la exposición de motivos que hace el presidente de la Madrid a la iniciativa del proyecto de reformas, - encontramos:

"El municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera que supere el centralismo que se había venido dando a este respecto".<sup>132</sup>

En otro párrafo señala como finalidad:

"Preservar a las instituciones municipales de ingerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente - por el pueblo".<sup>133</sup>

131) De la Madrid Hurtado Miguel. Citado por Reynaldo Robles Martínez. Op. cit. Pág. 125.

132) Exposición de motivos a la iniciativa de reformas al Art. 115 Constitucional. Pág. 11 y 12.

133) *Ibidem*. Pág. 13.

Inferimos que la finalidad era fortalecer la libertad política del Municipio, impidiendo que los gobiernos de los Estados dispusieran de la suerte de los Ayuntamientos, proveer de estabilidad a los Ayuntamientos, respetar la voluntad popular, directamente expresada en las urnas electorales; pero desafortunadamente la ley se quedó corta, ya que no se suprime esta intromisión, que antes era de dudosa legitimidad y que ahora se acepta, se convalida aunque no debemos negar que se avanzó un poco ya que las reformas unifican el criterio en torno a la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, para la suspensión y revocación de sus miembros, limitando las causas a las que la ley estatal considera como graves y, además, dándoles oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos a los afectados pero no fortalecen la libertad política municipal, solo establecen la garantía de legalidad y audiencia a los afectados.

#### REPRESENTACION PROPORCIONAL

Tena Ramírez califica al Municipio como "escuela primaria de la democracia"<sup>134</sup> por la participación directa de sus vecinos en las decisiones fundamentales.

Vemos que fue en el Municipio donde se integró por primera vez a la mujer en la vida política en 1947; así mismo, que

134) Tena Ramírez Felipe. Citado por el autor. Pág. 125-126.



en 1976 se dió acceso a las minorías en forma proporcional a su representatividad para que participen en la elección de sus elementos pero sólo en aquellos municipios cuyo número de habitantes excedieran de trescientos mil.

Siempre fue aspiración popular la participación de todos los vecinos en el proceso electoral, para que los integrantes del Ayuntamiento representen la voluntad popular, tanto de las mayorías, como de las minorías; fue necesario implementar un sistema electoral mixto en que las minorías tuvieran una representación proporcional, un sistema para vigorizar la participación plural y democratizar la gestión de los Ayuntamientos.

Para lograr esto se dispuso que todos los Ayuntamientos se integrarían con representantes de minoría proporcional.

Así se reformó el último párrafo de la fracción VIII del Artículo 115 Constitucional, que establece:

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá: ...el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios".

## HACIENDA

Una de las limitaciones más graves que tenía el Artículo 115 Constitucional, era la de no haber podido regular la relación económica entre el Estado y los Municipios, pues la vieja fórmula que aprobó el constituyente para salir del paso, dejó facultades amplísimas a la Legislatura del Estado para que le fijara al Municipio sus recursos económicos, quedando como buenos deseos las aspiraciones del constituyente de asegurar la libertad económica del Municipio y dejando que se hiciera realidad la profecía de Heriberto Jara en el sentido de que no puede haber libertad política en donde no se asegura la libertad económica y que la consignación de ambas quedaría como un bello capítulo en nuestra constitución, tal como sucedió, en detrimento del desarrollo de nuestra organización básica.

Desde la discusión de la fórmula para otorgarle un patrimonio al Municipio, empezó la inquietud para encontrar una solución sin que hasta antes de 1983 hubiese sido posible hacerlo, a pesar de los intentos que se hicieron

El antecedente más importante sobre este aspecto, que inclusive fue presentado en la cámara y no prosperó, fue el que formaba parte de la iniciativa de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, del tres de octubre de 1922, que proponía que la Hacienda de los Municipios se integrase por las ren

tas e intereses que produjesen sus bienes y capitales propias, por los productos de los servicios públicos a su cargo, así como por las contribuciones sobre la propiedad raíz dentro de su territorio municipal; en proyecto establecía:

"La hacienda pública de los Municipios se formará:

- a) Con los productos, rentas y réditos de los bienes - capitales propios que les corresponden con arreglo a las leyes.
- b) Con los productos de los servicios públicos que tengan a su cargo.
- c) Con los productos de un impuesto predial urbano: - hasta de un 2% sobre el valor de los predios urbanos o terrenos comprendidos dentro de la superficie urbanizada, estén edificadas o no, sin tener en cuenta el valor de los edificios pudiendo recabar el impuesto de que se trata el Gobierno del Estado, hasta con un veinticinco por ciento y con otro veinticinco por ciento la Federación, sin que puedan imponer otras contribuciones de carácter predial sobre los predios urbanos y sobre las contribuciones de ellos, ni sobre las rentas que produzcan unos y otros, ni el Estado, ni la Federación.

- d) Con los productos de un impuesto predial rústico sobre la propiedad rural cuya extensión no exceda del límite mínimo marcado a la pequeña propiedad por las leyes del Estado, o en su defecto sobre la propiedad rural. cuya extensión no exceda de cincuenta hectáreas, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XI de este Artículo.
- e) Con los productos del impuesto de transmisión de la propiedad de que tratan los incisos c) y d) de esta fracción.
- f) Con el producto del impuesto del uno por ciento en las herencias y donaciones directas y de un tres por ciento en las transversales sobre el valor de los bienes a que se refieren los incisos c) y d) de esta fracción.
- g) Con los productos de un medio por ciento en las herencias y donaciones directas, y de uno y medio por ciento en las transversales, sobre el valor de los bienes raíces no comprendidos en los incisos c) y d) de esta fracción y que se encuentren dentro de territorio del Municipio.
- h) Con los productos de cualesquiera otros impuestos y arbitrios que el Ayuntamiento decrete; en la inteligencia de que respecto de éstos será indispensable que lo sancione la legislatura del Estado, re-

quisito que no será necesario tratándose de los que expresan los incisos precedentes".<sup>135</sup>

Era necesario encontrar una fórmula que garantizase al Municipio los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones propias, que posibiliten su desarrollo, sobre todo - asegurar el ejercicio real de su libertad; las reformas de 1983 tratan de lograrlo, devolviendo los ingresos que les corresponden al Municipio, señalando para ello los siguientes renglones:

1. Las fuentes de sus bienes.
2. Las contribuciones sobre propiedad raíz.
3. Las participaciones federales que le sean asignadas.
4. Las percepciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que proporcione.

Solo se señalan los ingresos mínimos, los fundamentos, ya que se deja en libertad a los legisladores locales para que establezcan otros ingresos en favor del Municipio.

Además, para garantizar la libertad económica del Municipio se establece que las fuentes e ingresos propios son intocables, por lo que no podrá ser limitado por las leyes federales.

---

135) Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones. Citado por Reynaldo Robles Martínez. Pág. 129.

Prohibiéndose, además, establecer exención o subsidios de las contribuciones sobre bienes raíces, sobre la prestación de servicios públicos.

Se dispone que los legisladores de los Estados, aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y analizarán la cuenta pública, para que los presupuestos de egresos sean aprobados por los propios Ayuntamientos, en base de sus ingresos disponibles, quedando la Ley de la siguiente manera:

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, monto y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la Facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones 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.

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 a sus ingresos disponibles".

CRITICA: El fortalecimiento económico ha sido importante al atribuirle al Municipio, con carácter exclusivo, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Pero por lo que respecta a una de sus fuentes fundamentales como son las participaciones federales, éstas serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a los montos y plazos que anualmente se determine por las legislaturas de los Estados.

Martínez Almazán señala: que las participaciones de los Estados en los impuestos federales superan los ingresos que -- les proporcionan sus propias fuentes.<sup>136</sup>

Sigue prevaleciendo la nefasta política de que por un lado se manifiesta la decisión de dar libertad y fortalecer al Municipio y, por el otro lado, el temor de que haga mal uso -- de esa libertad y por ello se implementó el control.

Por lo que respecta a las participaciones federales, -- seguimos con las fórmula general indefinida y sujeta al criterio de la legislatura estatal.

Además, se deja al Municipio en un estado de indefensión, al no tener medios para pedir a la legislatura, el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales, ni tampoco tiene medios legales para lograr que los criterios de la -- distribución sean proporcionales a sus necesidades.

136) Martínez Almazán Raúl. Citado por Reynaldo Robles. Op.cit. Pág. 131.



Carece de instrumentos jurídicos para exigir el pago oportuno y en efectivo de sus participaciones federales.

No existe ningún órgano para dirimir controversias entre el Municipio y el Estado.

Así que la única alternativa que tiene, es la conciliación y coordinación de intereses, en donde siempre está en desventaja.

#### ORDEN JURIDICO

Es una realidad que los Cabildos poseen facultades para expedir sus bandos de policfias y buen gobierno; algunos Municipios han reglamentado, inclusive, las relaciones que surgen con motivo de los actos, tareas y operaciones que realizan.

Sin embargo, se cuestiona la facultad legislativa del Municipio. Hay una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que niega tal posibilidad.

Massieu menciona que algunos bandos y reglamentos municipales eran expedidos por los Gobernadores o bien por los Presidentes Municipales y no por los Ayuntamientos.

Para superar esas limitaciones se precisa en las reformas de 1983 la facultad de los Ayuntamientos para reglamentar las bases normativas que señale la legislatura.

Esto es importante, en virtud de que una de las necesidades de los vecinos de un Municipio es la regulación de las relaciones que puedan surgir entre los mismos vecinos y entre éstos y las Autoridades municipales, con motivo de la prestación de los servicios públicos municipales.

Ahora bien, esta facultad reglamentaria la debe de tener el Municipio en virtud de que la libertad que requiere implica facultad de autodeterminación, capacidad para darse su propia normatividad.

La democracia integral implica la facultad para autodeterminarse al respecto de las decisiones políticas de los vecinos del Municipio, estas decisiones deben de quedar plasmadas en la ley para que se respeten y ejecuten, por ello era necesario que el Ayuntamiento sea dotado de facultades reglamentarias, y así se establece en la fracción II del Artículo 115 Constitucional, que fue reformado para consagrar esta facultad que a la letra dice:

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

CRITICA: En el párrafo segundo de la fracción II del Artículo 115 Constitucional, se sigue considerando al Municipio como una delegación del Poder Ejecutivo, como una forma de descentralización administrativa, y no como lo que es, un auténtico nivel de gobierno, y por ello se califica de reglamentaria a la facultad de crear normas.

En efecto, la diferencia esencial entre la ley y el reglamento, es el órgano que los expide: la ley la expide un órgano legislativo y el reglamento por un órgano administrativo; en su contenido ambos son normas de carácter general, abstracto e impersonal.

El Municipio es un nivel de gobierno con la finalidad de atender y resolver los problemas vecinales de una circunscripción territorial determinada, a través de órganos democráticos los cuales deben interpretar la voluntad popular, plasmarla en norma y ejecutarla, por ello debe realizar las tres funciones de gobierno.

Los problemas que afectan al núcleo fundamental del Estado que en el Municipio, deben ser atendidos, estudiados y resueltos por conducto de sus legítimos representantes y en ejercicio de sus tres funciones.

No es posible que el Municipio exista como un nivel de gobierno con la sola función administrativa sin la capacidad legislativa para resolver los problemas de su población y alcanzar los fines que se le han encomendado.

Consideramos que el Municipio realiza funciones legislativas a través de un órgano colegiado, deliberativo; es una asamblea representativa del pueblo, que satisface los requerimientos de un órgano formal de legislación, e inclusive la representación proporcional constituye un sistema de integración legislativa.

El reglamento es una norma que desenvuelve, detalla, amplía y complementa una ley principal para posibilitar su aplicación, su ejecución concreta y particular.

Las normas que expide el Ayuntamiento no tienen las características enunciadas, ya que no desenvuelven una ley y no hay ley que diga cómo se han de satisfacer los servicios públicos; las constituciones federal y local, señalan al Muni-

pio sus atribuciones, pero ni las leyes orgánicas municipales ni otras leyes regulan los servicios, por lo tanto el llamado reglamento en donde el Municipio regula las relaciones que se originen con motivo de la prestación de un servicio público municipal es una ley.

A pesar de que la constitución dispone que los Bandos de policía y Buen gobierno y los reglamentos se expedirán de acuerdo a las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados, éstos se concretaron a adecuar sus constituciones y leyes orgánicas a la Constitución Federal, sin establecer las leyes que sirvan de base para desenvolver o desarrollar reglamentariamente dichas leyes.

Algunas constituciones reconocen a los Ayuntamientos - facultades de legislación, como por ejemplo: México y Oaxaca - señalan que los Ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones; las de legislación para el régimen de gobierno y administración del Municipio y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten.

La constitución de Oaxaca establece dos periodos legislativos: El primero, en enero para dictar sus ordenanzas y el segundo, en agosto para discutir su presupuesto.

La constitución de Coahuila integra a los Ayuntamientos al Constituyente permanente y para reformar la constitución se requiere la aprobación por mayoría absoluta de los Ayuntamientos del Estado.

La constitución de Baja California, establece que el Ayuntamiento podrá regular los ramos y materias de la administración Municipal que no estén reservados a la federación o a los Estados.

Lo que si es común, es que las legislaciones estatales reconocen como titular del poder Ejecutivo Municipal, al Presidente Municipal y señalan que los regidores y síndicos no tienen facultades ejecutorias y que solo pueden ejercer su autoridad dentro del cuerpo colegiado.

La fracción II en su párrafo segundo del Artículo 115 Constitucional, debe ser congruente con la finalidad de la reforma, que es la de fortalecer al municipio como un verdadero nivel de gobierno y hablar de leyes, no de reglamentos, pero al no hacerlo así detiene el desarrollo legislativo de los municipios, ya que van a esperar que los legisladores establezcan las bases específicas en cada ramo para poderlas desarrollar en sus reglamentos; debemos recordar que el Municipio no será libre si no tiene posibilidades de autorregularse.

## DESARROLLO URBANO

El crecimiento urbano desordenado es uno de los problemas más graves que afectan a nuestro país, por ello es necesario dotar a los municipios de atribuciones jurídicas adecuadas que les permitan actuar oportunamente en este campo con medidas que puedan prevenir, regular y en su caso corregir los aspectos del desarrollo urbano.

Fue necesario que el Ayuntamiento pudiera preveer los límites y condiciones del crecimiento urbano, determinar la vocación del suelo, señalarle usos y destinos, y que, además de tener facultades para planear, pudiera contar con los instrumentos necesarios para hacer cumplir esa planeación.

Por ello, desde 1976 se le dieron tales facultades al Municipio y ahora con las reformas de 1983 se afinan, se precisan, en la fracción V, del Artículo 115 Constitucional, que establece:

"V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utiliza-

ción del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias."

CRITICA.- Esta fracción V substituyó a la anterior fracción IV; si bien es cierto que la mejoró haciendola más explícita, también lo es que le suprimió al Municipio la facultad de expedir leyes, situación que materialmente no le afecta, ya que en estricta técnica jurídica lo que expedirá serán leyes reglamentarias del Artículo 27 Constitucional, aunque se les llame reglamentos, además, se sigue con el mismo defecto de seguir considerando al Municipio como un órgano meramente administrativo.

#### RELACIONES LABORALES

Originalmente, el Artículo 123 Constitucional facultaba a las legislaturas federal y a las estatales, dentro de su respectivo límites territoriales, para expedir leyes laborales. Al legislarse en esta materia, se motivaron diversidad de tra



tamientos jurídicos a una misma situación, tratándose en forma desigual a los trabajadores por el simple hecho de vivir en un Estado diferente; para superar este problema el 6 de septiembre de 1929, se reformó el Artículo 123 y la fracción X del Artículo 73 Constitucional, federalizando la facultad de legislar en materia laboral.

Como antecedentes, nos narra Mario de la Cueva que el Presidnete Emilio Portes Gil, presentó un proyecto de Ley Federal que no fue aceptado, el cual en su Artículo tercero establecía:

"Estarán sujetos a las disposiciones del presente código, todos los trabajadores y patronos inclusive el Estado cuando tenga el carácter de patrono, se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particular".

La Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyó de su regulación las relaciones laborales del Estado y sus servidores, - las que se regularían por las leyes del servicio civil, que debían expedirse. De esta forma los trabajadores al servicio del Estado quedaron fuera de la legislación laboral y el Estado procedía en forma discrecional respecto a ellos.

Las luchas de los trabajadores por sus derechos lograron que el Presidente López Mateos reconociera en 1960, sus derechos laborales, habiéndose agregado el apartado "B" al Artículo 123 Constitucional.

Sin embargo, los servidores de los Estados y Municipios quedaron al margen porque el apartado "A" no los contempló y el apartado "B" sólo habla de los trabajadores al servicio de la Federación.

La fracción X del Artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, por lo que los Estados están impedidos para regular las relaciones con sus trabajadores.

Esta limitación fue superada por la reformas de 1983.

La fracción IX del Artículo 115 Constitucional se integró en los términos siguientes: "IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán éstas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

CRITICA.- La fracción IX faculta a los legisladores locales a regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado y Municipio, debiéndose basar en lo dispuesto en el Artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias, pero sin precisar en cual de los dos apartados si el "A" o el "B".

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial presentada en el Senado de la República, nos hace inferir que se regresaba al proyecto de establecer leyes para regular el servicio civil de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios, facultando a los Estados para que "Regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación del servicio público de carreta estatal y municipal, de niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la introducción de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias".<sup>137</sup>

---

137) Exposición Motivos a la Iniciativa Reformas al Artículo - 115 Constitucional. Citado por Reynaldo Robles. Op. cit. Pág. 138.

En otro párrafo se agrega: Se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los Gobiernos Municipales.

Se estaban convalidando los estatutos locales que ya regulaban las relaciones de los Estados con sus servidores y los del Municipio, pero sin considerarlos como trabajadores en términos al Artículo 123 Constitucional, ya que los Estados no tenían facultades para regular esa materia y por ello regulaban las relaciones que surgían con motivo de la prestación del servicio civil entre los servidores y la administración Pública.

El senado no aceptó la posición, por no ser congruente con el criterio adoptado para los trabajadores al servicio de la Federación; por lo que reformó la fracción IX referida incluyendo a los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios, al régimen del Artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Lamentablemente, no se profundizó en el estudio de las consecuencias que esta modificación traería consigo y por ello incurrió en errores como son:

En primer lugar, la fracción IX quedó desubicada, ya que siendo una disposición de carácter laboral, debería estar en el Artículo 123 Constitucional y no en el 115.

En segundo lugar, si se quería seguir el sistema de que los servidores públicos tengan un régimen particular se les debió haber asimilado al apartado "B", pues no existe diferencia esencial entre la naturaleza del servicio que presta la federación por una parte y los Estados y municipios por la otra.

En tercer lugar, se debió haber reformado la fracción X del Artículo 73 Constitucional que faculta en forma exclusiva al Congreso de la Unión "para expedir las leyes del trabajo reglamentario del Artículo 123", y así facultar a los Estados para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo de los servidores del Estado y Municipios, porque a pesar de lo que se diga, éste tipo de leyes son reglamentarias del Artículo 123 Constitucional, la propia fracción IX del Artículo 115 Constitucional, así lo dispone".<sup>138</sup>

---

138) Robles Martínez Reynaldo.- El Municipio. Ed. Porrúa Pág. 140.

## CAPITULO IV

EL MUNICIPIO Y LA REGULARIZACION  
DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANAa) PANORAMA GENERAL

En este apartado perseguimos como objetivo básico, plantear un marco general que explique la problemática que enfrentan los Ayuntamientos en la regularización de la tenencia de la tierra.

La relación estrecha que guarda el problema que nos ocupa con los asentamientos humanos irregulares, nos obliga, a comentar la situación que generan éstos.

Por asentamiento debemos entender, como "acción y efecto de asentar" y asentar quiere decir "establecerse en algún lugar"<sup>139</sup> así pues los pueblos, ciudades, el lugar que habitamos, el espacio donde se localiza nuestro trabajo todo ello determina y constituye nuestro asentamiento; pues en el se conjugan todos los elementos que establecen relaciones entre los hombres y sus familias, son el espacio geográfico donde han desarrollado comercios, industrias etcétera, en suma donde viven se desarrollan y mueren.

El problema de los Asentamientos Humanos Irregulares a partir de las últimas décadas ha venido adquiriendo matices de <sup>139</sup> Desarrollo Urbano. Asentamientos Humanos Irregulares. Ponencia Presentada por el Ing. Arturo Morán en el Foro Plenario del Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de México. 1990, Pág. 1.

extrema gravedad, pues las olas migratorias que se han dado del campo a las ciudades originadas por una mejor expectativa de vida, de oportunidades de empleo y desarrollo familiar y personal, han provocado una concentración poblacional creciente en las áreas o centros urbanos del país.

Este crecimiento poblacional es factor determinante en la existencia de los asentamientos humanos irregulares, generados en forma anárquica y desordenada, y que nos llevan a establecer, en los lugares en donde se presentan, características muy marcadas que se manifiestan principalmente en la ausencia de los servicios públicos más elementales tales como: el agua, drenaje, luz eléctrica, seguridad pública, ausencia en la regularización de la tenencia de la tierra, etc., trayendo consigo otros problemas como la especulación del suelo urbano, la ausencia de escuelas, mercados, hospitales, áreas recreativas entre otros, pero sobre todo abanderamiento de líderes que aglutinan a la gente de escasos recursos que se localizan o generan en éstos asentamientos humanos irregulares, que lejos de orientarlos los mal informan y a veces explotan, por eso, se dice que estos asentamientos presentan a su vez, el fenómeno de la irregularidad de la tenencia de la tierra, que generan graves conflictos en lo económico, social y político; que los Ayuntamientos en primera instancia deben enfrentar y resolver; problemas que de una manera enunciativa y no limitativa podemos englobar en la siguiente forma:

## "a) EN LO SOCIAL

- Construcción de viviendas improvisadas, insalubres y carentes de los servicios públicos más elementales (agua, drenaje, luz eléctrica, seguridad pública, recolección de basura, etc.).
- Déficit y deterioro en la calidad de la prestación de los servicios públicos al resto del Municipio.
- Deterioro de la calidad de la vida de los habitantes en la zona urbana de los Municipios.

## b) EN LO ECONOMICO

- Pérdida de ingresos, al no captarse eficientemente los impuestos en las áreas que presentan este fenómeno.
- Desvío de recursos económicos ya presupuestados para atender la problemática social de estas áreas.
- Alto costo de la reordenación urbana y de los servicios que demandan los asentados, debido principalmente a la ausencia de su ordenamiento y planificación.

## c) EN LO POLITICO

- La generación de conflictos sociales, al estar comprometidos intereses particulares que entorpecen la solución de la problemática; éstos pueden con-



sistir; en el abanderamiento de líderes que entorpecen la labor del gobierno que pretende regularizar.

- Los promotores de la irregularidad que pretenden continuar con la especulación del suelo urbano.<sup>140</sup>

Por todo lo anterior, nuestra Nación requería desde hace tiempo, una acción de suficiente solidez, que permitiera a los Ayuntamientos dar fin a los Asentamientos Humanos no controlados o irregulares, que considerara previsiones adecuadas, que determinaran el aumento de la superficie urbana de conformidad con la demanda que genera el crecimiento poblacional, que fuera suficiente para desalentar el fenómeno generado por el desbordamiento incontrolable de numerosos núcleos hacia zonas ejidales y comunales.

Una acción que determinará la posibilidad de garantizar a los poseedores de lotes en zonas irregulares, su ingreso al régimen de legalidad, que contribuyera a la transformación urbana dirigida y controlada, por eso, como ya hemos visto, el Licenciado Miguel de la Madrid, con la promoción que hizo de las adiciones y reformas al Artículo 115 Constitucional en su fracción V, le otorga al Ayuntamiento, la facultad de intervención en la regularización de la tenencia de la tierra urbana - con lo cual, supo dar respuesta al renglón que nos ocupa en es

140) Instructivo de Operación de los Comites Municipales de -  
Prevenición y Control del Crecimiento Urbano. Comisión pa-  
ra la Regulación del Suelo del Estado de México. Pág. 6.

te Capítulo y, por ende, a uno de los aspectos más importantes en la ordenación urbana nacional.

El actual gobierno de la República a cargo del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, ha sido continuador de esta política, de fortalecimiento a la Intervención de Ayuntamientos, en la regularización de la tenencia de la tierra, y a través del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 pretendió establecer las bases para frenar, prevenir y controlar la existencia de estos asentamientos y determinó las bases tendientes a lograr una pronta y expedita Regularización en la Tenencia de la Tierra como más adelante veremos. Por ahora, baste señalar, el que el fenómeno de la irregularidad es un problema con alternativas de solución.

b) BREVE REFERENCIA AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN LA MATERIA DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

El 31 de mayo de 1989, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Carlos Salinas de Gortari, remitía al H. Congreso de la Unión el plan Nacional de desarrollo en los siguientes términos: "Cumpro hoy, puntualmente, con la obligación que impone la Constitución y la Ley de Planeación al Ejecutivo Federal de elaborar el Plan Nacional de Desa

rrollo 1989-1994 dentro de los seis meses de la Administración y enviarlo al H. Congreso de la Unión para que éste proceda a su examen y revisión. El nuevo plan recoge las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los Estados y los planteamientos que han formulado los principales grupos sociales..."<sup>141</sup>

Más adelante señaló: "... Existe un nuevo ánimo para construir la grandeza de México; el Plan Nacional de Desarrollo propone los términos en los cuales podemos hacerla realidad. Precisa los tres acuerdos que propuse a la Nación cuando proteste al cargo de Presidente de la República: el Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática; el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida..."<sup>142</sup>

En otra parte expresó: "... El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales: Primero: defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; Segundo: Ampliar nuestra vida democrática; tercero: Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, y, cuarto: Elevar, productivamente, el nivel de vida de los Mexicanos. Podemos hoy

141) Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 al H. Congreso de la Unión. Pág. 1.

142) Ibídem. Pág. 2.

proponer los medios para organizar y sumar las acciones y la participación de los ciudadanos, de sus organizaciones y del Estado, hacia metas concretas de modernización de nuestra vida política, económica y social..."<sup>143</sup>

Por lo que hace a los objetivos del presente estudio, solo nos ocuparemos del último objetivo del plan: "Elevar, productivamente, el nivel de vida de los Mexicanos" pues es en él donde se precisa la atención de las demandas prioritarias de bienestar social al establecerse: "... la alta prioridad que se asigna, en la estrategia general de desarrollo del plan a la atención de las demandas sociales básicas requiere el establecimiento de líneas de política que aseguren un amplio esfuerzo en este sentido... las tareas correspondientes se efectuarán de acuerdo con las siguientes acciones principales:

- Asignar al Gasto Social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la federación.
- Concertar con los demás niveles de gobierno la asignación de máxima prioridad al gasto social en sus respectivos presupuestos;
- .....
- Asignar prioridades en la atención a las necesidades básicas de la población, de acuerdo con el -

<sup>143</sup>) Ibíd., Pág. 4.

carácter y urgencia de las demandas detectadas en la consulta popular, a saber: Agua potable, vivienda, alimentación, educación, salud y seguridad social, pavimentación, electricidad para uso doméstico y transporte urbano; y

.... "144

Al referirse al aspecto de Población, Desarrollo Regional y Urbano, señaló: "... la población, en su dinámica de crecimiento natural, en su movilidad y en su patrón de distribución territorial, es objeto y sujeto fundamental de desarrollo...

... Se prevé que para el año 2000 la población del país llegará a ser entre 104 y 108 millones, dependiendo de la efectividad que alcancen las políticas demográficas.

El objetivo principal de la política de población es impulsar la reducción de la tasa de crecimiento demográfico, alentando la disminución de la fecundidad al mismo tiempo que se intensifica la lucha contra la mortalidad infantil. Dos vertientes relacionadas entre sí destacan, con la más alta prioridad, entre las acciones para impulsar el descenso de la fecundidad. Por un lado, extender e intensificar la educación de las

144) Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. Pág. 100.

parejas en lo tocante a la planificación familiar, acompañadas de una suficiente, adecuada y accesible disponibilidad de servicios en esta materia. Por el otro, estimular las transformaciones estructurales que se vinculan con cambios en el comportamiento reproductivo de las parejas, atendiendo a la evidencia de que, conforme se amplían e igualan entre los sexos la oportunidad de escolaridad y de empleo productivo, disminuye significativamente la tasa de crecimiento de la población.

"... En el aspecto migratorio, otro objetivo importante de la política demográfica es propiciar una distribución de la población congruente con el aprovechamiento eficiente de los recursos territoriales, moderando la emigración a las grandes ciudades, fomentando el arraigo y promoviendo el fortalecimiento de ciudades medias como polos de atracción, de manera que se abata el flujo hacia las grandes concentraciones urbanas."<sup>145</sup>

"... La política de desarrollo regional y urbano se orienta al logro de tres grandes objetivos: la transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con -- las políticas de descentralización y de desarrollo económico; el mejoramiento de la calidad de los Servicios Urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados; -  
145) Ibíd. Págs. 108-109.

y el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación."<sup>146</sup>

En el aspecto de reordenamiento territorial y desconcentración de las actividades económicas, el plan prevé: -- "... es urgente consolidar un sistema Urbano Nacional que contribuya a controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos -particularmente ciudades medias y lograr una mejor integración rural- urbana al reorientar y apoyar el desarrollo de las ciudades pequeñas. ... Las acciones para el reordenamiento territorial y la desconcentración económica se basarán en los siguientes criterios, aplicables a las localidades según su tamaño y sus problemas:

- DE CONTROL: Para las grandes aglomeraciones de población y en especial para las zonas metropolitanas, en las que se busca desalentar el crecimiento por los altos costos sociales que implica;
- DE CONSOLIDACION: Para los centros cuyo crecimiento ha llegado a límites que no conviene rebasar, y que requieren por tanto que se racionalice el agua y áreas de crecimiento...

---

146) *Ibidem*. Págs. 104-110.

- DE IMPULSO: Para aquellas localidades que tienen disponibilidad de agua y áreas de crecimiento...
- DE INTEGRACION URBANO RURAL: Para control de población que pueden contribuir a mejorar el acceso de la población rural a los servicios...

Simultáneamente, para impulsar el desarrollo regional, se emprenderán acciones de:

- Modernización en el medio rural, a fin de contener la migración rural-urbana, causa primordial del fenómeno de concentración; esto podrá lograrse en la medida en que se mejoren las condiciones de vida de la población rural, lo que implica crear oportunidades de empleo permanente y remunerado y mayor acceso a los servicios de salud, educación, vivienda, agua potable, alcantarillado, electrificación y asistencia social; y
- Fomento a los corredores económicos regionales, para lo cual se dispondrá, en una primera instancia, de la infraestructura instalada en los parques y puertos industriales, incorporándoles en enfoque integral que incluya el fortalecimiento de la infraestructura de comunicaciones y servicios para favorecer la integración de mercados regionales."<sup>147</sup>

<sup>147</sup>) Ibidem. Págs. 110-111.



En el tema de la vivienda y suministro de servicios urbanos, al referirse al aspecto de Suelo Urbano se comenta: "La ocupación legal, planificada y concertada de los espacios urbanos, y su uso adecuado, es la base del crecimiento ordenado de las ciudades y punto de partida para el impulso habitacional. Por ello, la regularización de la tenencia de la tierra, y la creación de reservas territoriales, que permitan dar certidumbre legal en el uso y tenencia del suelo y evitar la conformación de nuevos asentamientos irregulares, son propósitos prioritarios de las políticas urbana y habitacional.

El gobierno Federal de manera coordinada con los gobiernos estatales y municipales, se propone emprender un programa nacional de suelo para vivienda y desarrollo urbano que incluya: tareas preventivas, orientadas a ampliar la oferta de tierra barata para la población de menores ingresos, a través de la constitución de reservas territoriales; acciones correctivas de regularización de la tenencia de la tierra y de dotación simultánea de servicios básicos, en programas de mejoramiento urbano integrado; así como acciones inductivas y de concertación, para promover el mejor uso del suelo ocioso y de la infraestructura urbanas.

Con esta orientación se pondrá en práctica, entre otras, las siguientes líneas de acción:

- Constituir reservas territoriales en todas las entidades mayores de 50 mil habitantes.
- Precisar opciones para indemnizar con suelo urbanizado las expropiaciones de tierras ejidales.
- Convenir la participación de los gobiernos locales en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, en programas de mejoramiento urbano integrado; y
- Simplificar trámites mediante la descentralización a los gobiernos locales de la integración y gestión de los expedientes de tierras incorporadas a las zonas urbanas".<sup>148</sup>

Por lo que se refiere al mejoramiento de las condiciones de vida en la Ciudad de México, el plan, resalta en forma determinante: "... se tomarán decisiones de gran firmeza para controlar el crecimiento urbano del Valle de México, tales como: fortalecer la política demográfica, prohibir estrictamente el establecimiento o la ampliación de industrias altamente contaminantes o grandes consumidores de agua, ...detener la expansión desordenada de la mancha urbana y la pérdida de reservas estratégicas para el equilibrio ecológico..."<sup>149</sup>

Más adelante precisa: "se impulsará la regularización

148) *Ibíd.* Págs. 112.

149) *Ibíd.* Págs. 118.

de la tenencia de lotes y edificios para superar las irregularidades que han propiciado marcados rezagos en la calidad y - cantidad de viviendas y servicios..."<sup>150</sup>

Mención aparte merece el instrumento ejecutor del mejoramiento del bienestar social: "El programa nacional de solididad (PRONASOL) es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la - pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de - grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso.

...El universo al que se orienta el PRONASOL, esta con formado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos - recursos y por los grupos populares urbanos que más recientes los problemas de las grandes aglomeraciones, y se encuentran - marginados de los beneficios de éstos. Las áreas que recibirán particular atención es: alimentación; regularización en la tenencia de la tierra; y...

---

150) Ibidem. Págs. 119.

...se pondrá en práctica un amplio programa para regularizar la tenencia de la tierra en las colonias populares. Al mismo tiempo, se integrarán reservas territoriales que permitan orientar el desarrollo urbano y satisfacer los requerimientos futuros."<sup>151</sup>

El Lic. Carlos Salinas de Gortari en su tercer informe de gobierno, al referirse a los RESULTADOS DEL PRONASOL comentó: "... Más de 64,000 comités de solidaridad se han establecido en colonias populares, comunidades rurales y pueblos indígenas en todo el país, los cuales han realizado más de 150,000 acciones en los casi tres años que tiene de operar el programa....

Para el renglón que nos ocupa, el Presidente de la Nación, informaría: "... Hemos entregado más de 1,200,000 escrituras a igual número de familias en colonias populares y solo en tres días entregamos más escrituras que en una década. Las escrituras dan a sus poseedores un soporte de seguridad que los alienta a invertir incluso en proyectos productivos..."<sup>152</sup>

Por todo lo anterior, es que la regularización de la tenencia de la tierra es prioritaria en el plan Nacional de De

151) Ibíd. Pág. 127.

152) 3er. Informe de Gobierno. El Universal, 2 de noviembre de 1991; Pág. 15.

sarrollo, pues la actual administración federal reconoce, la existencia de asentamientos humanos irregulares, que requieren atención, seguimiento y solución a la situación jurídica que de la posesión de lotes irregulares, tienen las familias ahí asentadas.

A tres años de la presente administración los resultados en el renglón que nos ocupa, se palpan, pues es preocupación del ejecutivo federal, incorporar a un régimen de legalidad a éstas familias irregularmente asentadas y con ello elevar su nivel de vida y de bienestar social.

c) REFERENCIA AL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO EN RELACION A LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. (EL CASO DEL ESTADO DE MEXICO).

Hacer referencia al Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, que establece las políticas y estrategias que el Gobierno del Estado ha adoptado para hacer frente a la Irregularidad de la Tenencia de la Tierra lo consideramos obligado, pues es en éste, donde se ha dado un significativo crecimiento poblacional en forma acelerada, anárquica y sobre todo desordenada. Así tenemos que: "en los últimos treinta años el crecimiento demográfico estatal, ha sido explosivo pasando de una población total de 1.3 millones de habitantes en

1950 a 7.5 millones en 1980, es decir, que en tan solo 30 años la población prácticamente se sextuplicó, provocando un fuerte desequilibrio regional caracterizado por una gran concentración urbana e industrial en el área conurbada del Valle Cuautitlán-Texcoco y por la existencia de zonas insuficientemente desarrolladas en el resto del territorio, específicamente en el sur y poniente de la Entidad.

Este fenómeno ha sido ocasionado por una poderosa corriente migratoria cuya población está compuesta principalmente por dos grandes grupos sociales, por un lado, campesinos - que buscan mejores condiciones de vida y, por el otro, la clase media en general con una mayor proporción de población de - bajos ingresos, desplazada esta última del Distrito Federal.

Por éstas circunstancias, el Estado de México, es actualmente el más poblado del país (Después del Distrito Federal), registra una tasa más elevada de crecimiento (estimada - en 7.1 anual), lo que implica un crecimiento anual superior a los 600 mil habitantes, equivalente a la población del Estado de Campeche. La mayor concentración poblacional se asienta en el área conurbada del Valle Cuautitlán-Texcoco, con más de - 6.7 millones de habitantes (70% del total) y con un ritmo de crecimiento estimado en 9.7% anual, durante el periodo 80-83; actualmente hemos rebazado los 14 millones de habitantes.

A esta área conurbada con el Distrito Federal se le identifica como el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco (SUVCT), que comprende a los Centros de Población de los siguientes 17 Municipios: Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Coacalco, Ecatepec, Huixquilucan, Los Reyes la Paz, Naucalpan, Netzahualcōyotl, Nicolás Romero, Tecámac, Tlalnepantla y Tultitlán.

La segunda concentración urbana de importancia estatal lo constituyen el sistema urbano del Valle Toluca-Lerma (SUVTL) que se integra por los siguientes centros de Población: Toluca, Zinacantepec, San Mateo Atenco, Lerma, Ocoyoacac, Xonacatlán, Santiago Tianguistenco, Capulhuac, Jalatlaco, Mexicaltzingo y Tenango de Arista. En este sistema se asientan actualmente del orden de 660,000 habitantes.

Fuera de estas concentraciones, en el resto del Estado se combinan en forma aislada, algunos centros de importancia como Atlacomulco, Jilotepec, Valle de Bravo, Texcoco y Tenango, entre otros, con zonas rurales insuficientemente desarrolladas y poco pobladas, sobre todo en el sur y norponiente del Estado, donde predomina la baja calidad de vida que genera a su vez, grandes demandas de empleo y servicios así como de satisfactores urbanos relacionados con infraestructura vivienda y equipamiento.

Considerando las actuales tendencias de crecimiento demográfico en el Estado de México, se ha estimado en el periodo 1980-1983 una tasa anual del 7.1% lo cual significa que para 1988 se alcanzó una población cercana de 13.1 millones de habitantes en toda la Entidad. Por lo que de continuar esta tendencia al año 2000, el Estado concentraría alrededor de 27.8 millones de habitantes, de los cuales el 26% se asentaría en el Valle Cuautitlán Texcoco.

Este panorama ha determinado las características del desarrollo urbano que se manifiestan en la forma siguiente: El explosivo crecimiento demográfico experimentado en el Estado de México, aparejado al fuerte desarrollo industrial de la Entidad, ha traído como consecuencia un claro desequilibrio de las condiciones y características del asentamiento poblacional, principalmente en el sistema urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, cuyo proceso de urbanización acusa serias deformaciones estructurales identificadas ya desde hace más de una década.

Esta forma de crecimiento ha propiciado la ocupación de zonas no aptas al desarrollo urbano, tanto por las características topográficas del terreno, como por la calidad del suelo, así como la ocupación de tierras de alto potencial agrícola, generándose en consecuencia, una fuerte especulación de



predios privados. Estos asentamientos se caracterizan por la falta de servicios básicos, insalubridad y una situación generalizada de irregularidad en la tenencia de la tierra.

Los asentamientos irregulares más importantes se localizan en los Municipios de Ecatepec, Chalco, Naucalpan, Chimalhuacán, Atizapán de Zaragoza y Villa Nicolás Romero, siendo en esencia, el resultado de la falta de oportunidades reales de obtener suelo para la población con escasos recursos, con el agravante de que las condiciones de pauperización continúan agudizándose hasta límites inaceptables.

Por otra parte, podemos afirmar que esta situación ha provocado en el Estado de México una grave problemática en cuanto a la dotación de servicios de agua, drenaje y alcantarillado, pues se estima que el 33% de la población estatal, no dispone de agua potable, siendo del orden de 50% el déficit existente en los servicios de alcantarillado sanitario y pluvial. A nivel regional se observan desequilibrios muy marcados pues incluso en las regiones que tienen una mayor cobertura de estos servicios como son Texcoco, Zumpango y Toluca, la población de satendida es considerable. Así mismo en las regiones de Tejupilco, Atlacomulco, Coatepec Harina y Jilotepec se presentan serio déficit en el rubro de alcantarillado sanitario y pluvial, alcanzando hasta el 80% de población desatendida.

En cuanto al desequilibrio manifiesto entre la dotación y el consumo de agua, es un problema que día a día va agravándose y que la Entidad deberá resolver en el mediano plazo mediante la racionalización del uso de los mantos acuíferos (especialmente en el Valle de Lerma, que muestra problemas de extracción inmoderada) y el aprovechamiento integral de su infraestructura hidráulica.

El Estado de México es uno de los principales abastecedores de agua del Distrito Federal. Se estima que el caudal de 40m/seg que actualmente recibe el Distrito Federal, del orden de 24m/seg provienen de cuencas hidrológicas de la Entidad. Por su parte, el SUVCT recibe solamente una dotación del orden de 12m/seg, situación de franca inequidad si se comparan las poblaciones respectivas.

En resumen, el proceso de concentración urbana en la Entidad ha provocado serios desequilibrios regionales que se reflejan en una diferenciada dotación y cobertura del equipamiento y los servicios públicos, con una estructura de costos creciente en el suministro de los mismos y enfrentando grandes dificultades: el agua tiene que conducirse desde lugares cada vez más lejanos y por medio de mayores inversiones, la insuficiencia en la vialidad y transporte constituye un problema que amenaza con asfixiar la actividad económica, y la aglomera---

ción produce una inquietud social que, acompañada con resultados colaterales de productividad y descontento, se manifiesta en el rechazo de todos los sectores de la comunidad ya instalada al crecimiento y, particularmente al crecimiento desordenado. Así mismo, el acelerado deterioro del medio ambiente es un factor que incide en el mismo marco determinante.

Por otra parte, en el resto del Estado se observa una gran dispersión de los asentamientos humanos que dificulta la dotación de servicios y equipamiento acorde con sus necesidades, acentuando los desequilibrios con las zonas urbanas más desarrolladas.

Ante esta problemática que, dadas su magnitud y ubicación, viene a ser de orden nacional, y considerando los limitados recursos estatales y la insuficiente asignación de inversión federal que, en el caso del SUVCT es comparativamente cinco veces menor a la asignada al Distrito Federal, se ve limitada la posibilidad de atención en programas de desarrollo para cubrir totalmente las necesidades que en materia de servicios públicos y vivienda demanda la población. Por tanto, la canalización futura de recursos habrá de responder a una cuidadosa racionalización de asignaciones, tomando en cuenta las condiciones especiales de escasez económica del presente y los requerimientos prospectivos derivados de la planeación democrática en la que se basa el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

La problemática esbozada determinó que se estableciera una ESTRATEGIA ESTATAL DE DESARROLLO URBANO en los términos siguientes: En 1988 el Estado de México llegará a una población del orden de 13 millones de habitantes, de los cuales casi el 73% se asentará en el SUVCT, por lo que tendrá que hacer frente a un considerable rezago en infraestructura, vivienda y equipamiento urbano. Por tales motivos, la estrategia de desarrollo tiene como objetivo principal el ordenamiento equilibrado de los asentamientos humanos en el territorio de la entidad.

Ante el acelerado crecimiento estatal, concentrado fundamentalmente en el Valle Cuautitlán-Texcoco, se hace imperiosa la necesidad de diseñar e instrumentar, de manera más efectiva, una estrategia para controlar el crecimiento de los centros de población de esta zona. Para ello se requiere de una decisión drástica en el sentido de orientar los esfuerzos hacia la creación de una oferta anticipada de infraestructura y servicios en otros centros de población de la Entidad que reúnan las mejores condiciones para alojar los incrementos previstos, frente a la alternativa de tener que dotar de dichos servicios a conglomerados anárquicos, lo cual implicaría erogaciones más onerosas y el reforzamiento de las tendencias de concentración existentes.

Para la consecución de este planteamiento, se han defi

nido tres estrategias centrales de actuación previstas en corto y mediano plazos:

- a) La estrategia de inmigración conurbada; basada en una enérgica acción reguladora para contener el crecimiento del sistema urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, atendiendo a la fijación de límites de áreas urbanizables, ordenación y saturación de áreas urbanas actuales, y lograr para su población los mínimos indispensables en términos de equipamiento urbano vivienda y servicios.
- b) La estrategia de desconcentración puente. Que consiste en ordenar y regular el crecimiento inducido para el desarrollo de los centros de población estratégicos del sistema urbano del Valle Toluca-Lerma, y de Atlacomulco, Jilotepec, Ixtlahuaca, Valle de Bravo, e Ixtapan de la Sal, Tonalatico, con el objeto de establecer alternativas viables de asentamiento de la población, a través de la oferta anticipada del suelo urbano y vivienda, así como de servicios eficientes de transporte regional y el fomento al empleo mediante el desarrollo de sus potenciales productivos en actividades industriales, comerciales y de servicios.

- c) La estrategia de arraigamiento poblacional. Dirigida a apoyar la diversificación de actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales y turísticas de las distintas regiones y municipios y elevar los niveles de bienestar en los asentamientos rurales para lograr mejores condiciones para la retención de su población.

Este conjunto de estrategias se enmarcan en la política Nacional de desconcentración y reorientación de los flujos migratorios, lo cual requiere de la acción conjunta y coordinada con la Federación.

Así tenemos que, son de prioridad estatal los centros de población de Toluca, Lerma, Atlacomulco y Jilotepec, donde se concentrarán las principales secciones para la desconcentración poblacional y de actividades del Valle Cuautitlán-Texcoco, en el corto y mediano plazo.

Así mismo en forma complementaria se impulsará el crecimiento de Ixtlahuaca, Valle de Bravo, Ixtapan de la Sal y Tonatico que junto con los centros de población anteriores, darán lugar al cumplimiento de la estrategia de desconcentración.

Para el cumplimiento de la estrategia señalada, se plantean los siguientes objetivos:

- Ordenar el crecimiento demográfico del Estado (13.4 millones para 1988) a través de la constitución de un sistema de Ciudades, aprovechando los recursos existentes a fin de lograr el desarrollo regional equilibrado de la entidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes.
- Reasignar territorialmente la inversión pública federal y estatal hacia los centros de población estratégicos, de tal forma de reorientar hacia éstos, un millón de habitantes del SUVCT.
- Limitar el crecimiento demográfico del sistema urbano Valle Cuautitlán-Texcoco a 8.5 millones de - 1988.
- Orientar el asentamiento poblacional del orden de un millón de habitantes del SUVCT hacia el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma y los centros de población estratégica, particularmente proponen:
  - 600 000 Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma.
  - 150 000 Atlacomulco
  - 90 000 Huehuetoca
  - 50 000 Jilotepec
  - 50 000 Ixtlahuaca

40 000 Ixtapan de la Sal-Tonatico.

20 000 Valle de Bravo.

El conjunto de políticas que habrán de normar el cumplimiento de los objetivos citados se estructura a partir de las prioridades estipuladas para el desarrollo urbano integral del Estado y son las siguientes:

- Apoyar la política nacional de desaliento al flujo migratorio hacia el SUVCT a través de un programa de difusión amplia que incorpore las posibilidades de mejores opciones para reorientar los incrementos demográficos de dicho sistema hacia centros de población estratégicos.
- Constituir la oferta anticipada de reservas territoriales, vivienda, infraestructura y servicios básicos y equipamiento para el crecimiento urbano estratégicos. Establecer jurídicamente las áreas de reserva territoriales y obtener la reserva necesaria para programas de vivienda popular, propiciando mecanismos de asociación como propietarios y poseedores del suelo.
- Aplicar acciones de mejoramiento urbano que comprendan la regularización de la tenencia de la tierra, (sic) la ordenación de la traza vial, la dotación de servicios básicos y el mejoramiento de la vivienda.



- Regular y disminuir en forma significativa la instalación de nuevas plantas industriales dentro del sistema urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, y gradualmente reubicar industrias altamente contaminantes de gran consumo de agua.
- Intensificar y diversificar las actividades agropecuarias o forestales en áreas no urbanizables en el entorno de los centros de población estratégicos, principalmente para el SUVCT.
- Abatir la contaminación atmosférica, y de cuerpos de agua particularmente en los Valles Cuautitlán-Texcoco y Toluca-Lerma mediante el control de Humos de fuentes fijas, móviles y el tratamiento de desechos sólidos.
- Reforestar las áreas naturales de preservación ecológica, vialidades y espacios abiertos en centros de población.
- Concentrar la dotación de servicios de equipamiento en salud, educación, comercio y abasto en centros de población estratégicos y localidades rurales que reúnen las condiciones más favorables para contrarrestar la dispersión de población.
- Restituir la capacidad hidrológica de la cuenca - Lerma, para su utilización en el mismo Valle y limitar la extracción de aguas subterráneas del VCT,

substituyendo su aprovisionamiento en otras fuentes.

- Establecer sistemas de transporte interurbano entre los Valles Cuautitlán-Texcoco y el Valle de Lerma, mediante rutas express de transporte masivo para propiciar el reasentamiento de población, así como también operar sistemas de transporte masivo entre el SUVCT y los centros prioritarios del mismo Valle.
- Identificar y rescatar el valor primordial histórico, artístico y cultural de los sitios y monumentos de la Entidad con la participación organizada de la ciudadanía.

#### SISTEMA DE CIUDADES Y POLITICAS DE ZONIFICACION TERRITORIAL.

##### SISTEMA DE CIUDADES

En cumplimiento a lo establecido en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, el presente plan define a los centros de población estratégicos que desempeñarán un papel primordial en el ordenamiento de los Asentamientos Humanos del Territorio de la Entidad.

Para este efecto, la estrategia general de desarrollo urbano, plantea la configuración de un sistema de ciudades estructurales con base en dos sistemas urbanos y en un conjunto de centros de población estratégicos, jerarquizados en términos de las previsiones sobre localización de actividades productivas, niveles de servicios que presten e incrementos de población.

En primer lugar se definen como estratégicos dos sistemas urbanos principales: El del Valle Cuautitlán-Texcoco y el correspondiente al Valle Toluca-Lerma, en los que la planificación, ordenamiento y regulación de los centros de población que los integran, atienden a la solución de problemática intermunicipales y de procesos de conurbación de su áreas urbanas.

El sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco (SUVCT) incorpora a los centros de población estratégicos de los siguientes 17 municipios: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán de Romero Rubio, Chalco, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan, Netzahualcóyotl, Nicolás Romero, Tecámac, Tlalnepantla y Tultitlán.

Dentro de la estrategia de inmigración conurbada, este sistema tiene la más alta prioridad, quedando los centros de -

población que lo integran sujetos a políticas de ordenamiento y control a su crecimiento. Así mismo, a los centros de población de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Netzahualcóyotl, Chimalhuacán y Chalco se les asignan niveles de servicio regional metropolitano.

El sistema urbano del Valle Toluca-Lerma incorpora como centros de población estratégicos: a Toluca, Lerma, Ocoyoacac, Metepec, Zinacantepec, San Mateo Atenco, Santiago Tlaxiaco, Capulhuac, Jalatlaco, Tenango de Arista, Xonacatlán, Almoloya de Juárez y Mexicaltzingo.

En la estrategia de desconcentración puente, éste sistema representa la principal opción para el reordenamiento de la distribución de la población del Estado.

En segundo lugar se establecen como centros de población estratégicos, con la categoría de centros prioritarios de impulso a Toluca, Atlacomulco, Jilotepec y Lerma. En estas localidades se concentrarán las acciones en corto y mediano plazos, para inducir los más importantes incrementos en su nivel de actividad económica y en el crecimiento de sus poblaciones.

En tercer lugar se definen como centros de población estratégicos, con la categoría de centros de impulso a las --

localidades de Valle de Bravo, Ixtapan de la Sal, Tonalico e Ixtlahuaca. En éstos centros de población se implantarán programas sectoriales conducentes al desarrollo de sus vocaciones especializadas en materia turística o industrial.

Por último, en el sistema de ciudades del Estado se identifican como centros de población estratégicos, con niveles de servicios regional o subregional y con la función primordial de consolidar o controlar el desarrollo urbano en sus áreas de influencia, a las localidades de Tenancingo, Tejupilco, Zumpango, Texcoco, Huehuetoca, San Martín de las Pirámides, Teotihuacán, Tepotztlán y Amecameca.

Para el resto de las localidades de la Entidad, a través de la planeación municipal del desarrollo urbano, se establecerán sus funciones, políticas aplicables y niveles de servicios que cubran, a partir de los siguientes criterios:

- Deberán guardar la congruencia debida con el sistema de ciudades definido.
- Atenderán prioritariamente a la ordenación de sus áreas urbanas dentro de la estrategia de arraigamiento poblacional.
- Apoyarán la estructuración de los centros estratégicos, dentro de la estrategia de desconcentración puente y de inmigración conurbada.

## POLITICAS DE ZONIFICACION TERRITORIAL

A partir de la estructura propuesta a continuación se establecen las políticas de zonificación para el ordenamiento del territorio:

- I.- Zona de control y regulación al crecimiento urbano, aplicable al SUVCT, que implica la saturación de áreas baldías, la restricción al crecimiento industrial y a la concentración de servicios regionales metropolitanos. En esta zona se incluyen los centros de población estratégicos de los siguientes 17 municipios: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán de Romero Rubio, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacan, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Los Reyes la Paz, Naucalpan, Netzahualcóyotl, Nicolás Romero, Tecámac, Tlalnepantla y Tultitlán.
- II.- Zona de impulso y ordenación al crecimiento urbano previsto y aplicable al SUVCT, que implica la concentración de servicios urbanos y el fomento a las actividades industriales, comerciales y turísticas. Comprende a los centros de población estratégicos siguientes: Toluca, Metepec, Zinacantan, San Mateo Atenco, Lerma, Ocoyoacac, Tianguistenco, Ca-

pulguac, Jalatlaco, Xonacatlán, Tenango de Arista, Mexicaltzingo y Almoloya de Juárez.

- III.- Zona de alta restricción al crecimiento urbano e in tensificación de actividades agrícolas, pecuáries y agroindustriales constituidas por las zonas aledañas a las áreas urbanas del Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco.
- IV.- Zona de restricción al crecimiento urbano y apoyo al desarrollo agropecuario, turístico y agroindustrial en las inmediaciones del sistema urbano Valle Toluca-Lerma.
- V.- Zona de preservación ecológica y aprovechamiento forestal y recreativo, sujeta a la regularización de los asentamientos humanos, que incluye a los parques naturales, cerros y sierras de la Entidad.
- VI.- Zona de consolidación y concentración de población y servicios en centros urbanos y de fomento a las actividades turísticas silvícolas y agroindustriales, que incluye a las regiones de Tejupilco, Coatepec Harinas, Valle de Bravo, Jilotepec, Atlacomulco, y las zonas sur de la región de Texcoco y norte de la de Zumpango.
- VII.- Zona susceptible de desarrollo urbano, concentración de población y servicios que comprende básicamente a las zonas de Nopaltepec, Axapusco y Huehuetoca-Zumpango.

En apoyo a la estrategia propuesta, se han establecido lineamientos generales que identifican prioridades y se traducen en programas concretos de acciones, obras y servicios manteniendo una estricta congruencia con los distintos niveles de planeación en la materia.

Así tenemos, el programa de infraestructura regional; el programa de desarrollo urbano, el programa de mejoramiento y preservación ecológica, el programa de apoyo al desarrollo económico y el programa de desarrollo rural; para los efectos del presente trabajo, sólo citaremos lo relativo al programa de desarrollo urbano el cual tiene como acciones principales la constitución de la reserva territorial necesaria para el crecimiento urbano propuesto y la regularización de la tenencia de la tierra en los Sistemas Urbanos de los Valles Toluca-Lerma y Cuautitlán Texcoco. Así mismo se considera al agua potable como elemento prioritario por lo que se rehabilitarán, conservarán y ampliarán, según sea el caso, los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en las zonas problemáticas y centros regionales identificados.

#### SISTEMA URBANO DEL VALLE CUAUTITLAN-TEXCOCO

El Sistema Urbano Intermunicipal del Valle Cuautitlán-Texcoco, se localiza en las regiones II y III del Estado de -



México y constituye la segunda concentración demográfica y de actividades productivas del país. Su crecimiento acelerado y sin control en las últimas tres décadas ha determinado la expansión urbana sobre los suelos inadecuados para el desarrollo urbano, provocando la depresión de las condiciones naturales del Valle.

De igual forma los principales aspectos que condicionan su desarrollo están estrechamente vinculados con la problemática de los asentamientos humanos en el país y consecuentemente las soluciones para el área deberán plantearse tanto en el ámbito local como nacional.

El patrón de ocupación del suelo en el Valle y la demanda excesiva originada por el crecimiento acelerado, han provocado la expansión indiscriminada del territorio urbano, sobre áreas de alta productividad agrícola, o sobre zonas en las cuales es prácticamente imposible la dotación de servicios. Por lo tanto el asentamiento indiscriminado de la población implicaría el agravamiento de las condiciones actuales.

El crecimiento demográfico en el sistema, tiene como principal causa las fuertes migraciones dirigidas hacia la región central del país, hasta alcanzar a la fecha un total poblacional mayor de los 6.5 millones de habitantes.

Del incremento poblacional en el Sistema Urbano, el crecimiento social ha representado el 75%, 80% y el 68% respectivamente para las últimas tres décadas, es importante hacer notar el papel que desempeña el Distrito Federal en el proceso de atracción de población hacia el Sistema, ya que el total del crecimiento social captado en éste, más de la mitad de la población inmigrante tiene procedencia inmediata del Distrito Federal.

En cuanto al ingreso se refiere, Naucalpan, Atizapán, Tlalnepantla y Cuautitlán Izcalli cuentan con los más altos niveles de ingreso. La estructura urbana del sistema se caracteriza por la desarticulación en los sistemas de vialidad y -- transporte, la localización de las áreas habitacionales y las actividades productivas, y por la interdependencia funcional -- entre sus áreas componentes, y entre éstas y el Distrito Federal.

La irregularidad en la tenencia de la tierra representa uno de los problemas más graves que enfrenta la población y a su vez uno de los efectos más evidentes de la marginación y los desequilibrios sociales. Este fenómeno alcanza a la fecha un total de 10361 hectáreas, lo que representa un 17.64% del total del territorio urbano, en donde se asienta una población del orden de 1.6 millones de habitantes.

Los predios baldíos se suman 9865 hectáreas, que representan la mejor opción de asentamiento poblacional, puesto que cuentan en su gran mayoría con la infraestructura requerida para su desarrollo. Existen así mismo áreas que presentan porcentajes de ocupación menores y densidades muy bajas, que representan una importante opción de suelo dentro del sistema.

Estas zonas a saturar coinciden en muchos casos con asentamientos irregulares, por lo que su suturación depende en buena medida de la regularización en la tenencia de la tierra y normalización y homogenización de sus predios.

De no influir en la dinámica del asentamiento poblacional en la región central del país, el Sistema incrementará su población en aproximadamente 3.1 millones para 1988, totalizando 9.6 millones para el mismo año. (Actualmente estas cifras se han rebazado).

Entre las consecuencias ineludibles ocurriría una degradación mayor del Valle y una imposibilidad creciente para la satisfacción de las necesidades básicas de la población entre la necesidad de extender las redes de infraestructura con costos cada vez más altos en términos económicos y sociales.

## ESTRATEGIA GENERAL PARA EL ORDENAMIENTO Y REGULACION DEL DESARROLLO.

Se establecen las siguientes políticas generales para el ordenamiento y regulación del desarrollo urbano:

- Los asentamientos humanos en el Valle Cuautitlán--Texcoco quedan sujetos a una política general de restricción a su crecimiento demográfico, induciendo el asentamiento de población fuera del Valle hacia los centros de población estratégicos de la Entidad, definidos por este plan, y hacia las localidades de impulso definidos en el Sistema Urbano Nacional, dentro de la política nacional de descentralización.

Dentro del Valle, así mismo, se distinguen cuatro políticas para regular el crecimiento demográfico y la expansión de las áreas urbanas de los centros de población:

- 1.- Para los centros de población estratégicos se determina ordenar y regular su crecimiento, fijando un límite definitivo a la expansión física del área urbana continua.
- 2.- Para los centros de población a los que la estrategia estatal les asigna una función de centros de servicios de nivel regional, se establece una poli

tica de consolidación de sus áreas urbanas, aceptando crecimientos limitados de población.

- 3.- Para el resto de los centros de población, se establece conservar sus áreas urbanas dentro de sus límites actuales, saturando sus áreas urbanizables y aceptando solo crecimientos naturales.

Todas las áreas no urbanizables en el Valle Cuautitlán- Texcoco, quedan sujetas a una política de conservación ecológica y de alta restricción a cualquier acto de edificación, urbanización o subdivisión de predios.

Para el ordenamiento territorial del sistema urbano del Valle Cuautitlán- Texcoco, se establecen dos líneas básicas de estrategia:

- 1.- La regularización del crecimiento urbano y población de los Municipios del sistema, para el cual se establecen las siguientes disposiciones:
  - a) Impedir la ocupación de áreas tipificadas como no urbanizables, ya sea de uso agrícola, pecuario o forestal.
  - b) Definir por medio del programa "PINTE SU RAYA", el límite físico a la incorporación de suelo al territorio urbano, caracterizando a las áreas urbanizables y no urbanizables.

- 2.- La segunda línea de estrategia sería el ordenamiento de la estructura urbana del territorio que constituye el sistema. Dicho ordenamiento se dará por medio de la integración jerárquica de sus componentes; zonas concentradoras de servicios de equipamiento y el sistema integrado de vialidad y transporte; y se complementa con disposiciones para la ocupación y distribución de la población en el territorio del sistema.

Para el logro de los objetivos y metas del presente plan se establecen las siguientes acciones estratégicas:

- 1.- Establecer una reserva territorial para el sistema de quince mil doscientas treinta y tres hectáreas en dos modalidades:
  - a) Area de nueva incorporación.
  - b) Baldíos urbanos.
- 2.- Reserva institucional.- Será necesario constituir por parte del Estado, una bolsa de tierra que en la modalidad de reserva institucional, permita desarrollar los programas de fraccionamiento social progresivo requeridas para dicha población en el área, con un total de cinco mil novecientos veinticinco hectáreas.

- 3.- La regularización de la tenencia de la tierra se hará dentro de un marco de acción integral de mejoramiento urbano en la modalidad de obras por cooperación en los rubros de agua potable, drenaje, alcantarillado, electrificación, alumbrado público, vías de penetración, mejoramiento de vivienda, materiales de construcción a bajo costo y asistencia técnica de construcción, sobre un total de diez mil - trescientas sesenta y una hectáreas.

#### SISTEMA URBANO DEL VALLE TOLUCA-LERMA

SITUACION ACTUAL.- El Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma (SUVTL), está conformado por las áreas urbanas de los siguientes Centros de Población Estratégicos: Toluca, Lerma, Ocoyoacac, Tianguistenco, Capulhuac, Jalatlaco, Metepec, Tenango de Arista, Zinacantepec, San Mateo Atenco, Mexicaltzingo, Almoloya de Juárez y Xonacatlán, dichos centros de población estratégicos tienen como marco territorial al Valle de Toluca-Lerma, comprendido en la región I Toluca.

El Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma, constituye - la segunda concentración demográfica y de actividades productivas de la Entidad, abarcando una superficie urbana de 134 km<sup>2</sup> y con una población aproximada de 667.000 habitantes.

El desarrollo industrial experimentado en los últimos años ha provocado un crecimiento poblacional acelerado con una tasa promedio anual de 7.6% en el periodo de 1980-1983. Asimismo, el proceso de urbanización muestra marcadas tendencias a la concentración en la capital del Estado y en los últimos años - un proceso de conurbación entre los centros de población que conforman el sistema.

La participación de la población económicamente activa con respecto al total de la población del Sistema mostró ligeras variaciones en la década de los setentas, manteniéndose al rededor del 25%. En contrapartida, la distribución entre los sectores económicos sufrió notables cambios, siendo claro el decremento del sector primario, tanto en términos absolutos como relativos, mientras que los sectores secundarios y terciarios incrementaron sustancialmente su peso.

De acuerdo al programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales (PRODEIN), el Sistema Toluca-Lerma forma parte de la zona III-B, de consolidación, y favorece a los parques industriales de Toluca, Lerma, Coecillo, Cuauhtémoc, Ocoyoacac, El Sapo y Tianguistenco - al darles tratamiento de estímulos de Zona II, de prioridad estatal.



Actualmente la estructura urbana en la que se articulan los asentamientos del Valle Lerma se define a partir de la concentración de tres grupos de ciudades, más el resto de las localidades que no constituyen agrupaciones. Estas agrupaciones mantienen entre sí, un nivel significativo de integración tanto económica como de prestación de servicios, lo cual conforma las características generales de funcionamiento de la estructura regional del Sistema Urbano.

El primero de los tres grupos esta constituido por las localidades de Toluca, Metepec, Zinacantepec y pequeños poblados vecinos, los cuales en forma conjunta representan la máxima concentración tanto poblacional como de ocupación del suelo urbano del sistema.

El segundo grupo de ciudades, lo conforman las localidades de Lerma, Ocoyoacac y San Mateo Atenco, las cuales se ubican en el oriente del Valle Lerma a ambos lados del Paseo - tollocan.

El tercer grupo está constituido por las localidades de Santiago Tianguistenco, Capulhuac, Atizapán de Santa Cruz, Almoloya del Río y Jalatlaco.

El resto de los centros de población del sistema no -

constituyen agrupaciones, encontrándose dispersos en el Valle, dentro de los que destacan: Almoloya de Juárez, Tenango de -- Arista, Xonacatlán y Mexicaltzingo.

En los últimos años, las áreas urbanas del sistema han sufrido un acelerado incremento en población, hecho que incide de manera directa en el crecimiento físico de las mismas.

En el Sistema Urbano Valle Toluca-Lerma, este fenómeno se ha presentado principalmente en el área de la Ciudad de Toluca. Ahí se ha dado la concurrencia de dos factores que han propiciado la generación de un polo de atracción para la población rural tanto de la región como del interior del Estado. El primero de ellos ha sido el crecimiento acelerado del corredor industrial, el cual ha generado una oferta de trabajo para un amplio sector de la población tanto en el Valle como en sus alrededores; el segundo ha sido la gran concentración de equipamiento y servicios de nivel regional y estatal en la capital del Estado.

En servicios de equipamiento urbano, el Sistema cuenta en general con una amplia cobertura; ello se debe en gran medida a que en él se localiza la capital del Estado donde preferencialmente se ubican los servicios administrativos, oficinas e instituciones privadas, además del equipamiento comercial.

La estructura vial del Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma está conformada por vías de primer orden como son las carreteras: a México, D.F., Naucalpan, Toluca Cuota, Atlacomulco-Querétaro; de segundo orden como lo son: las carreteras de Morelia, Valle de Bravo y Temascaltepec, y de tercer orden que comunican con los diversos poblados del Sistema. Estas vías constituyen la estructura principal de comunicación del Sistema, y en su disposición en forma radial convergen a la capital del Estado y tienen continuidad a través de las calles principales en las áreas de los centros de población. Estas vías son las que soportan los movimientos regionales de paso e interurbanos, alojan las rutas de transporte público de pasajeros y cubren las líneas de deseo de movimiento más importantes de personas y bienes.

En los centros de población del Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma, existe un total de 114,363 viviendas que alojan a una población de 666,734 habitantes, con una densidad domiciliaria promedio de 5.83 hab/viv. De este total, se estima que el 85% son propias.

Del total de viviendas, el 77.5% corresponde a vivienda que por sus características físicas se considera aceptable; el 10.7% pertenece a vivienda que requiere mejoramiento y el 11.8% restante corresponde a vivienda precaria.

## ESTRATEGIA GENERAL DE DESARROLLO

El Sistema del Valle Toluca-Lerma presenta un alto potencial para alojar importantes incrementos de población y de actividades económicas en los centros urbanos que lo integran.

Este Valle cuenta con una moderna infraestructura carretera, de transporte y energética, además de una importante reserva territorial en zonas y parques industriales; asimismo cuenta con una dinámica y diversificada actividad comercial y de servicios, principalmente en la capital del Estado: La Ciudad de Toluca.

La población urbana actual del Sistema, alcanza más de 650,000 habitantes y denota un alto ritmo de crecimiento. Su población es activa, organizada y tiene elevados niveles de formación administrativa, profesional y técnica.

El territorio del Valle y sus características naturales son propias para el asentamiento humano y para la urbanización, contando con abundantes recursos acuíferos y un entorno natural privilegiado.

Todo lo anterior apunta en la Estrategia del Estado a que el SUVTL sea la mejor opción en la Entidad para inducir el

asentamiento urbano, de población en el corto y mediano plazo tanto par los excedentes de asentamientos del Valle Cuautitlán-  
Texcoco, como para alcanzar una distribución regional más equi-  
librada de la población reforzando la posición e importancia -  
económica de la capital del Estado y su región.

La Estrategia define objetivos y políticas siendo, los primeros:

- Inducir hacia el Sistema Urbano el asentamiento de población y el desarrollo de actividades económicas:
- Ordenar y regular el desarrollo urbano de los centros de población del Sistema para propiciar una distribución equilibrada de la población y de las actividades económicas.
- Consolidar las estructuras sociales, valores propios e identidad de las distintas comunidades a que faciliten la incorporación social y el arraigo de nuevos pobladores.

Para el cumplimiento de los objetivos citados, se han definido un conjunto de políticas que habrán de normar el desarrollo urbano del sistema:

- Constituir la oferta anticipada de suelo, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos para el crecimiento poblacional previsto en los centros de población estratégicos.
- Ordenar el uso del territorio nacional definido - los límites físicos del crecimiento urbano en los centros de población estratégicos, mediante el programa "Pinte su Raya".
- Orientar la localización de nuevas industrias, hacia los parques y zonas industriales que cuenta con infraestructura básica y ventajas para su localización.
- Identificar, rescatar y difundir el valor patrimonial histórico, artístico y cultural de los sitios y monumentos a fin de mantener la identidad de la población en la región.

La Estrategia plantea inducir un importante aumento de la población del Sistema en el corto y mediano plazo, con la meta de alcanzar una población urbana del orden de 1,500,000 habitantes en los centros de población que integran el sistema para finales de la década de los 80s.

Para el cumplimiento de la Estrategia, se plantean las siguientes políticas de ordenamiento territorial para el Valle-Toluca-Lerma:

- Para las actuales áreas urbanas de los Centros de Población estratégicos, se proponen políticas de saturación de zonas baldías y redensificación de áreas urbanas subutilizadas con el objeto de lograr zonas más homogéneas y así obtener un mayor aprovechamiento de los servicios urbano y equipamiento. Así mismo se fomentarán las actividades industriales, comerciales y turísticas.
- Zona de restricción al crecimiento urbano, conservación y aprovechamiento de áreas forestales y desarrollo de las actividades turísticas y recreativas que incluye a la partes naturales, cerros, sierras, cuerpos de agua y zonas de fuerte pendiente topográfica, incluyendo entre otros al Nevado de Toluca, Sierra de las Cruces y Ciénegas del Rio Lerma.
- Zona de concentración de población y servicios en centros urbanos y apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, comerciales y turísticas, que comprende al resto de poblaciones menores en el Valle Toluca-Lerma.

En cuanto a las áreas de reserva territorial del Sistema urbano para nuevo crecimiento, éstas se han definido a partir del análisis de factores naturales como: pendientes, uso -

actual del suelo capacidad agrológica, potencial de excavación y de la existencia o posibilidad de dotación de vialidad, equipamiento, infraestructura y servicios urbanos. La mayor extensión de estas áreas de reserva se localiza en Santiago Tianguis tenco, Capulhuac, Jalatlaco, Toluca, Lerma y Ocoyoacac.

d) INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN LA REGULARIZACION  
DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA

Hasta aquí hemos esbozado un panorama general de la problema que presentan los asentamientos humanos irregulares y de la relación directa que éstos guardan con diversas carencias tales como la ausencia de servicios públicos, viviendas dignas y sobre todo, la ausencia de seguridad en la tenencia de la tierra. Hemos conocido el lugar que el Gobierno Federal, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, ha otorgado a la actividad regularizadora de la tenencia de la tierra. Así mismo - consideramos pertinente señalar la forma en que el Plan Estatal de Desarrollo urbano del Estado de México, aborda estas problemáticas, pues es esta Entidad la que actualmente presenta el mayor grado de irregularidad en la tenencia de la tierra, debido, como lo manifiesta el Ingeniero Arturo Morán: "a la constante migración de los habitantes del interior del país a lo que hoy conocemos como la zona metropolitana, territorio que conforman la Ciudad de México y los diecisiete Municipios --



conurbados del Estado; zona en la que aparentemente se ofrecen mejores condiciones de vida; y debido a ello, es que se estima que diariamente llegan a la zona metropolitana entre 1,500 y - 2000 personas del interior del país, lo que acumuladamente nos aporta de 537,000 a 600,000 habitantes por año. Otra causa es el crecimiento demográfico natural que es de los más altos del país; finalmente debemos mencionar un fenómeno actual, que es la expulsión de los habitantes del centro de la ciudad de México, de sus colonias saturadas, de áreas con programas de remodelación urbana y de áreas de desalojo del propio Distrito Federal; situación que obliga a éstos habitantes a buscar acomodo en los territorios más cercanos a sus centros de trabajo y los más cercanos son los municipios conurbados del Estado de - México los que al no contar con suelo preparado e infraestructura para esta población, sufren el impacto de un crecimiento desordenado y anárquico que genera diversos asentamientos humanos irregulares".<sup>153</sup>

Creemos que es tiempo pues, de saber como el Gobierno de la República y el Gobierno de los Estados, han creado organismos oficiales para atender el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra que se genera en este tipo de asentamientos -dejaremos pendiente la propuesta de acción de los Ayuntamientos por se materia del inciso siguiente de este capítulo-.

153) Desarrollo Urbano, Asentamientos Humanos Irregulares. Ing. Arturo Morán. Ponencia presentada en Ecatepec de Morelos, Méx. Págs. 6 y 7.

Si el asentamiento irregular se ha generado en terrenos que se encuentran bajo el régimen ejidal o comunal, y en ellos las familias ilegalmente asentadas tienen sus construcciones definitivas (con tabique, loza de cemento), y en algunos casos cuentan con un mínimo de servicios públicos, nos encontraremos en los supuestos comprendidos en los Artículos 112 fracción VI en relación con el artículo 117 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que a la letra señalan:

ART. 112.- Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causas de utilidad pública:

Fracc. VI.- La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales.

ART. 117.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del Artículo 112 se harán indistintamente en fa

vor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares. Hechas las deducciones por conceptos de intereses y gastos de administración, en los términos del Artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el Artículo 122.

A cuenta de las utilidades previsibles del fraccionamiento con autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, podrá entregarse a los ejidatarios o comuneros expropiados, anticipos en efectivo.

Al realizar los fraccionamientos a que se refiere este artículo, el organismo de que se trate destinará las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular.

En las zonas urbanas de los ejidos colindantes con las ciudades y en los fraccionamientos urbanos que realicen en los ejidos expropiados los organismos oficiales que señala esta ley, deberán satisfacer los requisitos que para fraccionar terrenos señalan las leyes y reglamentos locales aplicables."154

Esta normatividad jurídica que fundamenta el actuar de la CORETT en terrenos ejidales o comunales, se plasmó en la Ley, debido a la realidad que ya se vivía. Así, el lunes 20 de agosto de 1973, el entonces presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Luis Echeverría Álvarez, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo con el que se crea el Comité para la regularización de la tenencia de la tierra, con el fin de realizar un programa nacional y preveer la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbano de las poblaciones.

Habiendo expuesto lo siguiente:

"CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que el elevado incremento demográfico producto de la migración de los habitantes del campo a la ciudad ha ocasionado en muchas de nuestras ciudades, entre otros problemas, controversias sobre la tenencia de la tierra; posesiones al margen de la ley; ausencia de servicios públicos; vi-

154) CODIFICACION AGRARIA.- Ley Fed. Reforma Agraria Edi. Andrade. Págs. 47-50.

viendas sin las condiciones satisfactorias mínimas y otros fenómenos similares.

SEGUNDO.- Que resulta indispensable establecer una política tendiente a la resolución de estos problemas mediante la adopción de todas las medidas aconsejables para regular y prevenir el desarrollo urbano e impedir los asentamientos ilegales en terrenos sujetos a los regímenes ejidal o comunal y, por tanto, fuera del comercio, lo que imposibilita que se efectúen desarrollos urbanos con arreglo a la ley;

TERCERO.- Que deban tomarse todas las medidas necesarias con el objeto de normar éstas situaciones y regular la expansión demográfica a fin de que no gravite sobre terrenos de ejidatarios o comuneros o sobre sus economías, por lo que es inaplazable definir el sistema jurídico que deba prevalecer en los terrenos ocupados en forma irregular, decretar las expropiaciones que procedan en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria, si dichos terrenos están sujetos al régimen ejidal y comunal, con lo que se logrará que sus poseedores sean sujetos de crédito, su mejoramiento sanitario y ornamental y que causen impuestos, todo ello en bien de la misma colectividad humana afectada, he tenido a bien dictar el siguiente:

## ACUERDO

ARTICULO 1o.- Se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, integrado por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y colonización como Presidente; por el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular como Secretario Ejecutivo y por el Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal como Tesorero.

Cada miembro de este Comité tendrá un suplente designado por él. El Comité sesionará una vez por mes y extraordinariamente cuando así lo soliciten dos de sus miembros. Sus decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros que lo integran.

ARTICULO 2o.- Los acuerdos que emite el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, se realizarán por su Secretario Ejecutivo, independientemente de las atribuciones que las leyes encomienden, en la esfera de su competencia, al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, al Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y al Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

ARTICULO 3o.- El Comité propondrá a las Entidades públicas a que se refiere el artículo anterior, la coordinación

de sus actividades conforme a las funciones que la ley de la materia les asigne a fin de elaborar y realizar un programa nacional para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones.

ARTICULO 4o.- Corresponderá al Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

- I.- Determinar las acciones a desarrollar y su jerarquización;
- II.- Aprobar los proyectos específicos de los programas a realizar;
- III.- Solicitar de las autoridades correspondientes la expropiación de los terrenos que vayan a regularizarse;
- IV.- Cubrir a los ejidatarios o comuneros en términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria o si se trata de propiedades particulares, conforme a la Ley de Expropiación, las indemnizaciones;
- V.- Incorporar los terrenos expropiados al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda; y
- VI.- Obtener de la Federación por conducto de la Secretaría o Departamento de Estado que corresponda y mediante el cumplimiento de los requisitos y condi

ciones que señalen las leyes de la materia, se ponga a su disposición los terrenos en que se encuentren asentamientos humanos irregulares.

ARTICULO 5o.- Las determinaciones, acuerdos o resoluciones del Comité, serán autenticados por su Secretario Ejecutivo quien los comunicará o notificará a los interesados.

ARTICULO 6o.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará, al Comité, los recursos económicos necesarios para su funcionamiento. Este será responsable del manejo de los mismos fondos.

ARTICULO 7o.- El Comité expedirá su reglamento interior....<sup>155</sup>

Posteriormente en fecha ocho de noviembre de 1974, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, como organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos, al tenor del siguiente:

155) Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de Agosto de 1973. Págs. 9 y 10.



"CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que el elevado crecimiento demográfico del país y la constante migración de los habitantes del campo a la ciudad, han originado asentamientos irregulares de grupos de población en muchas zonas urbanas, provocando con ello entre otros problemas, controversias sobre la tenencia de la tierra y posesiones al margen de la ley, con su secuela de viviendas carentes de condiciones mínimas de higiene y ausencia de toda clase de servicios urbanos.

SEGUNDO.- Que para hacer frente a los problemas que plantea un crecimiento urbano desordenado, es indispensable disponer de instrumentos legales y políticos destinados a regular la tenencia de la tierra, a evitar ocupaciones ilegales de terrenos de propiedad ejidal, comunal o de particulares o a contribuir en general, al mejoramiento de las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y sus familias.

TERCERO.- Que debido a la variedad y creciente importancia de las funciones que tiene que cumplir el organismo responsable de la regularización de la tenencia de la tierra, se considera conveniente fortalecer su estructura actual, ampliar sus atribuciones y redefinir sus objetivos; otorgarle personalidad jurídica y patrimonio propios, a fin de que disponga de los elementos necesarios para prever las necesidades de espacio derivadas del crecimiento urbano.

CUARTO.- Que el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, constituido como Organismo descentralizado, favorecerá el crecimiento racional y homogéneo de las zonas urbanas y contribuirá al bienestar de los habitantes de terrenos y fraccionamientos debidamente regularizados, al facilitarles la construcción o remodelación de sus viviendas, he tenido a bien dictar el siguiente:

#### DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra es un Organismo Público Descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, - Distrito Federal.

ARTICULO SEGUNDO.- La Comisión tiene por objeto:

II.- Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares mejorando esos centros de población y sus fuentes propias de vida.

II.- Programar la disponibilidad de espacios libres para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones, evitando futuros asentamientos humanos irregulares en áreas contiguas ya regularizadas.

III.- Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda.

IV.- Garantizar y/o entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal la indemnización que por expropiaciones, corresponda al núcleo de población ejidal o comunal.

V.- Promover la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos, en cuyo caso, deberá entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal las utilidades que resulten.

VI.- Suscribir, cuando así proceda, las escrituras públicas y títulos de propiedad con los que se reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización de la tenencia de la tierra.

VII.- Promover ante la banca oficial y privada el otorgamiento de créditos blandos en favor de particulares avecindados en zonas o fraccionamientos ya regularizados, los cuales sean susceptibles de programas colectivos de construcción de viviendas o de remodelación de las mismas.

VIII.- Coordinarse con las dependencias y organismos públicos cuyas finalidades concurren con las de la Comisión.

IX.- La Comisión, podrá celebrar en su caso, los convenios que procedan con las entidades públicas a que se refiere el artículo 117 de la Ley federal de la Reforma agraria, sin perjuicio de las atribuciones que las leyes conceden a estas mismas entidades y al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

ARTICULO TERCERO.- Los órganos de la Comisión son:

I.- El Consejo de Administración; y

II.- El Director General.

ARTICULO CUARTO.- El Consejo de Administración es el órgano supremo de la Comisión y estará integrado por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, quien fungirá como Presidente del mismo, y por un representante propietario de cada una de las siguientes dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Patrimonio Nacional; Secretaría de la Presidencia; Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la vivienda Popular; y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Por cada miembro propietario se designará un suplente.

Se invitará a la Confederación Nacional Campesina, para que designe a un representante propietario y un suplente, quienes serán miembros del consejo.

El Director General de la Comisión asistirá a las sesiones del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto.

ARTICULO QUINTO.- El Consejo de Administración sesionará en forma ordinaria cada tres meses y será convocado por el Presidente del Consejo de Administración. Sesionará en forma extraordinaria cuando así lo soliciten tres o más consejeros, previa convocatoria formulada por el Director General.

ARTICULO SEXTO.- El quórum se formará con la asistencia de cuatro consejeros siempre que entre ellos se encuentre el Presidente del Consejo.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes, teniendo voto de calidad en caso de empate, el Presidente del Consejo.

ARTICULO SEPTIMO.- El Consejo de Administración tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Aprobar el programa Nacional anual de actividades que dispondrá y proveerá todo lo necesario para el cumplimiento de los fines de la Comisión.

II.- Aprobar el presupuesto anual, de ingresos y egresos de la Comisión.

III.- Aprobar la inversión de fondos.

IV.- Aprobar el informe anual correspondiente a cada --  
ejercicio.

V.- Aprobar el reglamento interior y demás disposicio-  
nes relativas al funcionamiento de la Comisión.

VI.- Las demás que sean necesarias para el mejor cumpli-  
miento del objeto de la Comisión.

ARTICULO OCTAVO.- El Director General de la Comisión -  
será designado por el C. Presidente de la República.

ARTICULO NOVENO.- Corresponde al Director General.

I.- Representar a la Comisión.

II.- Elaborar el Programa Nacional anual de actividades,  
que someterá a la aprobación del Consejo.

III.- Ejecutar el Programa Nacional anual aprobado por -  
el Consejo y cumplir los acuerdos de éste.

IV.- Elaborar el informe anual que pondrá a considera--  
ción del Consejo, para su aprobación.

V.- Nombrar y remover al personal de la Comisión.

VI.- Proveer a la tramitación y despacho de los asuntos técnicos y administrativos de la Comisión.

VII.- Promover ante las dependencias competentes la expropiación de los terrenos que requieran de regularización.

VIII.- Suscribir cuando así proceda, las escrituras públicas en las que se reconozca la propiedad de los particulares - en virtud de la regularización de sus predios.

IX.- Celebrar toda clase de convenios o contratos y ejecutar los actos tendientes a la realización del objeto de la Comisión.

X.- Tendrá las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas; para actos de administración y dominio y los que requieran cláusula especial conforme al artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales.

XI.- Las que determine el Reglamento Interior y las demás actividades que le encomiende el Consejo de Administración.

ARTICULO DECIMO.- El patrimonio de la Comisión se integrará con los recursos siguientes:

I.- Las aportaciones que le haga el Gobierno Federal.

II.- Los ingresos que obtenga de las operaciones que realice, por concepto de la regularización de predios.

III.- Las aportaciones de cualquier especie que le hagan dependencias y organismos públicos o bien de particulares.

IV.- Los demás que se obtengan por cualquier otro título legal.

ARTICULO DECIMO PRIMERO.- Las relaciones de trabajo entre la Comisión y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional

Son trabajadores de confianza de la Comisión: los miembros del Consejo de Administración; el Director General; los subdirectores; el controlador; los asesores y consultores; los jefes y subjefes de departamento u oficina; los delegados foráneos y los demás que consigna el Artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.



ARTICULO DECIMO SEGUNDO.- Los trabajadores de la Comisión quedarán incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

#### TRANSITORIOS

"...ARTICULO QUINTO.- Se abroga el Acuerdo Presidencial de fecha 7 de agosto de 1973, por el que se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra".<sup>156</sup>

Más tarde, durante el Gobierno de José López Portillo, con fecha 3 de abril de 1979, se emitió otro decreto por el que se reformaron los artículos segundo, cuarto, noveno, fracción VII y décimo primero del decreto presidencial de fecha 6 de noviembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 del mismo mes y año por la que se reestructuró la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, bajo el siguiente:

#### "...CONSIDERANDO

Que por acuerdo presidencial el 7 de agosto de 1973, - publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 del mismo mes y año, se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra con el fin de establecer un programa nacional acorde con la política encaminada a resolver los problemas <sup>156)</sup> Diario Oficial de la Federación de fecha ocho de noviembre de 1974 Págs. 7, 8 y 9.

mas derivados de los asentamientos humanos irregulares en los terrenos sujetos a los regimenes ejidal y comunal.

Que por decreto presidencial de 6 de noviembre de 1974 publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 del mismo mes y año, el Comité a que se refiere el considerando anterior, se reestructuró como un organismo público descentralizado de carácter técnico y social, reorientando su objeto a fin de favorecer el crecimiento racional y homogéneo de las zonas urbanas de los centros de población.

Que para afrontar desde una perspectiva integral y coordinada la problemática del desarrollo urbano del país, el gobierno de la República promovió las reformas a los Artículos - 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; expidiéndose posteriormente y como consecuencia de las reformas, la Ley General de Asentamientos Humanos, así como las correspondientes leyes de desarrollo urbano en cada una de las Entidades Federativas, con objeto de aprovechar en forma óptima los recursos materiales y técnicos con que cuenta la administración pública, y encauzar las acciones en materia de planeación de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano y de la ordenación del territorio nacional.

Que una de las preocupaciones del legislador de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal fue la creación de la actual Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a la que se reservó la facultad de formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; promover el desarrollo de la comunidad y, formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo; correspondiéndole además representar al Gobierno Federal en las tareas de coordinación con las autoridades locales en aquellos aspectos relacionados con la problemática de los asentamientos humanos.

Que para armonizar el ejercicio de estas funciones se hace necesario, que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra se coordine con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, para determinar en cada caso las superficies que quedarán sujetas al proceso de regularización en los respectivos centros de población, para el efecto de hacer la tramitación de los decretos expropiatorios correspondientes en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Que el proceso de regularización de terrenos de origen ejidal y comunal, implica la necesaria y estrecha coordinación de las autoridades federales y las locales, ya que afecta el -

inmediato y futuro crecimiento de los centros de población, por lo que en todo caso y en atención a lo previsto por la Constitución General de la República y por la Ley General de Asentamientos Humanos, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra deberá considerar las opiniones que emiten los gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos respectivos.

Que por lo anterior es necesario redefinir nuevamente los objetivos de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, reestructurando la composición del órgano supremo de la Comisión, a fin de que en él participen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que en atención a sus atribuciones deban contribuir a orientar la toma de decisiones, estableciéndose además las bases para una adecuada coordinación en los términos antes indicados, he tenido a bien dictar el siguiente

#### DECRETO

ARTICULO UNICO.- Se reforman los artículos segundo; cuarto; noveno, fracción VII; y décimo primero, del Decreto Presidencial de fecha 6 de noviembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 del mismo mes y año, por el que se reestructuró la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, como organismo público descentra-

lizado de carácter técnico y social y se le adiciona con un Ar  
tículo décimo tercero, para quedar como sigue:

ARTICULO SEGUNDO.- La comisión tiene por objeto:

I.- Regularizar la tenencia de la tierra en donde exis  
tan asentamientos humanos irregulares, en bienes ejidales o co  
munales.

II.- Promover ante las autoridades competentes la incor  
poración de las áreas regularizadas al fondo legal de las ciu  
dades, cuando así proceda.

III.- Suscribir cuando así proceda, las escrituras públi  
cas o títulos de propiedad con los que reconozca la propiedad  
de los particulares en virtud de la regularización efectuada.

IV.- Coordinarse con las dependencias y organismos públi  
cos cuyas finalidades concurren con las de la Comisión.

V.- Celebrar los convenios que sean necesarios para el  
cumplimiento de su objeto.

La Comisión garantizará y/o entregará a la Institución  
que corresponda, las indemnizaciones a que tengan derecho los

núcleos de población ejidal o comunal con motivo de expropiaciones.

ARTICULO CUARTO.- El Consejo de Administración es el órgano supremo de la Comisión y estará integrado por el Secretario de la Reforma Agraria, quien lo presidiera; y por los representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; así como del Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, del Instituto del Fomento Nacional de la vivienda para los Trabajadores, y del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Por cada consejero propietario se designará un suplente.

La Comisión invitará a la Confederación Nacional Campesina para que designe a un representante que también será miembro del Consejo.

El cargo de consejero de la Comisión será honorario.

ARTICULO NOVENO.- Corresponde al Director General:

I al VI .....

VII.- Promover ante el Secretario de la Reforma Agraria la expropiación de los terrenos ejidales o comunales que requieran regularización;

VIII al XL.....

ARTICULO DECIMO PRIMERO.- Las relaciones de trabajo - entre la Comisión y sus empleados se regirán por el Artículo - 123 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Uni- dos Mexicanos y su Ley Reglamentaria.

Son trabajadores de confianza de la Comisión.

El Director General, los Subdirectores, el Contralor, los Asesores y Consultores, los jefes y subjefes de Departamento u Oficina el Jefe y Subjefe de la Unidad de Coordinación, - los Delegados y Subdelegados Foráneos, los inspectores y supervisores, los jefes y subjefes de las Unidades de contratación y los demás que consigna el Artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

ARTICULO DECIMO TERCERO.- La Comisión deberá coordi-- narse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comu- nidad y de la vivienda Popular, para delimitar en cada caso las superficies correspondientes a la regularización de los terre- nos de origen ejidal o comunal.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra deberán considerar las opiniones de las autoridades --

estatales y municipales que tengan jurisdicción en sus respectivos centros de población en que ejecute sus programas.

#### TRANSITORIOS

PRIMERO.- En presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las solicitudes de expropiación formuladas por la Comisión a la Secretaría de la Reforma Agraria en trámite, se resolverán atendiendo a lo dispuesto por este Decreto.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los veintiseis días del mes de marzo de mil novecientos setenta y nueve. -José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra Muñoz.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto. Ricardo García Sainz.- Rúbrica.- El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- Pedro Ramírez Vázquez.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria.- Antonio Toledo Corro.- Rúbrica.<sup>157</sup>

Existiendo de hecho el asentamiento en terrenos ejidales y/o comunales, conociendo la Institución oficial que inter-  
vendrá a nivel Nacional en la regularización de la tenencia de

157) Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de abril de 1979. Págs. 16 y 17.



la Tierra, creemos de vital importancia mencionar el trámite - que deberá llevarse a cabo, para ejecutar esta acción:

Primeramente, deberá solicitarse la expropiación del ejido o bien comunal a expropiar.

Descripción del procedimiento	Fundamentos legales de la Ley Federal de la Reforma Agraria.
<p>- La CORETT solicitará por escrito al <u>Secretario</u> de la Reforma Agraria, la expropiación de bienes ejidales o comunales indicando: - el bien que propone se expropie y la indemnización que sugieren; el destino que se le dará al bien, la causa de utilidad pública, los planos y documentos que respaldan todos los requisitos anteriores.</p>	<p>Art. 112 f. VI. Art. 117 y 343.</p>
<p>- El Secretario de la Reforma Agraria, ordena a la Dirección General de Tierras y aguas, que dé trámite a la solicitud y sea <u>publicada</u> en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>Art. 344</p>
<p>- La Dirección General de Tierras y Aguas a) remite copia de la solicitud a la <u>Secre</u></p>	<p>Art. 344</p>

- taría de Gobernación a efecto de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.
- b) Remite notificación al comisariado ejidal del núcleo afectado, para enterarlo que se tramita expropiación del bien. Art. 344
- c) Informa al C. Gobernador del Estado correspondiente, sobre la solicitud de expropiación a efecto de que sea publicada en el periódico (Gaceta) Oficial del Estado y solicita su opinión al respecto, misma que deberá emitir en un plazo de 30 días. Art. 344
- d) Solicita opinión a la Comisión Agraria Mixta del Estado competente, la cual deberá ser emitida antes de 30 días. Art. 12 Frac. III y Art.344
- e) Solicita opinión al Banco de Crédito Rural correspondiente, misma que deberá de proporcionarse en un plazo no mayor de 30 días. Art. 344
- f) Solicita a la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria que realice los trabajos técnicos informativos y verifique los datos que contienen la solicitud.
- g) Recibe opiniones de: El Gobernador, la Comisión Agraria Mixta y el Banco de Crédito

dito Rural; cuando éstos no fueran emitidas dentro del plazo legal, se entenderá que no existe objeción para continuar los trámites.

- La Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria: Realiza los trabajos técnicos - informativos, verifica los datos de la solicitud e informa a la Dirección General de Tierras y aguas.
  
- La Dirección General de Tierras y aguas:
  - a) Recibe y analiza el informe de los trabajos técnicos informativos y elabora planos anteproyecto de localización.
  - b) Solicita a la Comisión de avalúos de Bienes Nacionales el avalúo de los bienes solicitados en expropiación y que se determine el monto de la indemnización a través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
  - c) Recibe de la Comisión de avalúos de Bienes Nacionales el avalúo y el monto de la indemnización.
  - d) Solicita al Fondo Nacional del Fomento -

Art. 344 y 121

Ejidal su opinión sobre el avalúo de la Secretaría.

- e) Recibe opinión del Fondo Nacional del Fomento Ejidal, integra el expediente con todos los documentos mencionados en los puntos anteriores y elabora anteproyecto de dictámen.
- f) Turna el expediente y anteproyecto de plano y de dictámen, a la consultoría correspondiente.

- La Consultoría correspondiente:

Art. 16 Frac.I

- a) Emite el dictámen sobre el expediente y lo turna al Cuerpo Consultivo Agrario.

- El Cuerpo Consultivo Agrario:

Art. 16 Frac.II

- a) Aprueba el dictámen y manda elaborar plano proyecto de localización en un plazo no mayor de 60 días, contados a partir de la fecha que la consultoría recibió el expediente y planó anteproyecto.

Art. 304

- La Secretaría de actas y acuerdos de la Subsecretaría de asuntos agrarios:

- a) Registra el dictámen en el libro de actas

y turna el expediente a la Dirección General de Derechos Agrarios.

- La Dirección General de Derechos Agrarios:  
Elabora el proyecto de Decreto Presidencial y Plano Proyecto de localización, después -  
turna ambos a la consultoría correspondiente.
  
- La consultoría correspondiente: Estudia y -  
aprueba el proyecto de decreto presidencial  
con base en el dictámen y turna al cuerpo -  
consultivo agrario.
  
- El cuerpo consultivo agrario: Revisa y aprue  
ba el proyecto de decreto presidencial y el  
plano proyecto de localización, posterior--  
mente los entrega a la secretaría de actas  
y acuerdos de la secretaría de asuntos agra  
rios.
  
- La Subsecretaría de actas y acuerdos de la  
subsecretaría de asuntos agrarios  
a) Turna el plano proyecto de localización a  
firma del subsecretario de asuntos agra  
rios.

b) Turna el proyecto de Decreto Presidencial de la subsecretaría de asuntos agrarios.

- La oficina de asuntos presidenciales de la subsecretaría de asuntos agrarios: Turna el proyecto del decreto presidencial para rúbrica del subsecretario de Asuntos Agrarios y firma el Secretario de la Reforma Agraria.

Art.10 Frac.II

- La Oficina de acuerdos presidenciales de la subsecretaría de asuntos agrarios:

- a) Recibe firmado el proyecto de decreto presidencial por el Secretario de la Reforma Agraria y lo remite a firma de los Secretarios de Estado que corresponda que lo firmen, de acuerdo al tipo de expropiación que se tramite.
- b) Recibe proyecto de decreto presidencial firmado por los Secretarios de Estado y verifica que estén todas las firmas necesarias.
- c) Envía el proyecto de Decreto Presidencial a firma del Presidente de la República a efecto de darle carácter de resolución definitiva y se publique en el Diario Oficial de la Federación.

- d) Recibe el decreto presidencial firmado - por el Presidente de la República y lo turna al Archivo Central de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- El archivo central de la Secretaría de la Reforma Agraria: Archiva el original y copia del decreto presidencial.
- La Dirección General del Registro Agrario Nacional: Verifica en el Diario Oficial de la Federación, la publicación del decreto presidencial y la inscribe en sus registros. Art.446 Frac. III.
- La CORETT:
- a) Verifica en el Diario Oficial de la Federación la publicación del Decreto Presidencial a efecto de hacer entrega del billete de depósito que cubre la indemnización establecida en el decreto, al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y éste se lo comunica a la Dirección General de Derechos Agrarios.
- b) Recibe oficio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, informando que la indemnización está cubierta y verifica en el - Art. 346

Diario Oficial de la Federación la publicación del Decreto Presidencial.

- La Dirección General de Derechos Agrarios:

- a) Elabora la orden de ejecución del decreto presidencial y turna a firma del subsecretario de asuntos Agrarios.
- b) Turna el envío del decreto presidencial para su ejecución.

- La secretaría de asuntos agrarios

Art. 305 Frac.V

- a) Verifica la publicación del decreto presidencial, firma la orden de ejecución y plano proyecto de localización, lo cual turna a la Dirección General de Derechos Agrarios.

y Art. 346

- La Dirección General de Derechos: recibe y turna a la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la orden de ejecución del decreto presidencial, adjuntando cinco copias heliográficas del plano proyecto de localización aprobado.

Art. 346

- La Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria:



- a) Recibe orden de ejecución del decreto --  
presidencial, copias del mismo y del pl  
no proyecto de localización aprobado.
  - b) Remite copia del decreto presidencial al      Art. 449  
Registro Público de la Propiedad para su  
inscripción.
  - c) Remite copia del decreto a la Comisión -  
Agraria Mixta, para su conocimiento.
  - d) Remite copia del Decreto Presidencial al      Art. 346  
Periódico Oficial de la Entidad Federativ  
va para su publicación.
  - e) Dá las instrucciones al promotor agrario,      Art.13 Frac.V  
para la ejecución del decreto presiden--  
cial.
- El Promotor Agrario:
- a) Notifica a la Institución CORETT para que  
asistan a las diligencias de ejecución.
  - b) Notifica a las autoridades internas de -  
los núcleos afectados, para que éstos -  
asistan al acto de posesión y deslinde.
  - c) Notifica a los colindantes para que asis  
tan al acto de posesión y deslinde.
  - d) Realiza deslinde de las tierras expropiadas      Art.345 y 308  
dá posesión a la CORETT y elabora el ac  
ta de posesión respectiva.

e) Comunica a la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la ejecución del Decreto Presidencial y le entrega el acta de posesión levantada.

- La Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria:

a) Entrega al promotor agrario copias del acta levantada en la ejecución del Decreto Presidencial.

- El Promotor Agrario:

a) Entrega copias del acta de posesión y notificación a los afectados. Art. 302 y 303

b) Remite a la oficina Municipal a que correspondan los afectados, la copia del acta de posesión y notificación de los plazos para levantar las cosechas pendientes y desocupar los terrenos expropiados a efecto de que sea publicada en la mencionada oficina. Art. 302 y 303

- La Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria: Art.15 Frac.X y Art. 317.

a) Informa a la consultoría correspondiente la ejecución del Decreto Presidencial.

- b) Integra, revisa y turna el expediente de ejecución del decreto presidencial.
- La Dirección General de Asuntos Agrarios:
- a) Revisa y estudia el expediente de ejecución del Decreto Presidencial
- b) Elabora el plano de ejecución. Art. 347
- c) Consulta de que no exista amparo interpuesto.
- d) Formula los títulos correspondientes a la expropiación. Art. 347
- La Dirección General de Tierras y Aguas: Art. 347
- a) Envía expediente de ejecución, plano y título para su aprobación y firma.
- La consultoría: Aprueba el expediente y plano de ejecución.
- La secretaría de actas: Envía plano y títulos para firma, por las autoridades correspondientes. Art. 8 y 10
- La Dirección General de Derechos Agrarios:  
Turna a la consultoría correspondiente el expediente y el plano de ejecución.

- La consultoria correspondiente: Revisa el expediente y firma el plano de ejecución de acuerdo con lo estipulado en el Decreto Presidencial y los turna a la subsecretaría de Asuntos Agrarios.

- La subsecretaría de asuntos agrarios recibe el expediente y plano de ejecución para firma del subsecretario de asuntos agrarios y el Secretario de Reforma Agraria.

Art. 305

- El Subsecretario de Asuntos Agrarios

a) Turna copia del acta de posesión levantada, a la Dirección General del Registro Agrario Nacional.

b) Turna el original del expediente de ejecución al Archivo Central de la Secretaría de la Reforma Agraria.

e) Remite títulos para su entrega.

d) Turna plano de ejecución definitivo a la Dirección General de tierras y aguas y a la oficina de cartografía.

- La Dirección General del Registro Agrario Nacional: recibe copia del acta de ejecución

del Derecho Presidencial y la inscribe en - sus registros.

- El Archivo Central de la Secretaría de la - Reforma Agraria, archiva el expediente de ejecución del decreto presidencial.
- La Dirección General de Tierras y Aguas, archiva el plano de Ejecución definitivo del decreto presidencial." 158

Después de haberse ejecutado el Decreto Presidencial de Expropiación y de que la CORETT disfruta de la posesión legal sobre el asentamiento que va a regularizar, empieza con su actividad, realizando:

a) Un censo general: En éste se incluirán todos los poseedores de lotes que se localicen en el asentamiento.

b) La elaboración del plano de notificación: En éste se determinará el número de lotes, manzanas, calles, andadores, áreas que serán destinadas como donación; definiéndose al mismo tiempo la superficie, medidas y colindancias de los terrenos que ocupan cada uno de los poseedores.

c) Como consecuencia de las acciones anteriormente mencionadas, la CORETT procederá a contratar a los poseedores de los terrenos a regularizar, para lo cual exigirá:

158) Gráfica de Procedimiento de la Expropiación de Bienes Ejidales o comunales. S.R.A.

"I.- Presentar presupuesto de contratación o citatorio de CORETT en su caso.

II.- Copias fotostáticas, de dos de los documentos siguientes:

- a) Contrato o recibo de luz;
- b) Contrato o recibo de agua;
- c) Recibo de pago del impuesto predial;
- d) Constancia de posesión;
- e) Otros documentos probatorios de posesión".<sup>159</sup>

Habiendose demostrado la posesión material de los lotes y después de haber cubierto los requisitos anteriores, se procederá a realizar los pagos correspondientes a este organismo, para legalizar la adquisición de sus lotes. Los pagos que se realizan a la CORETT pueden ser por los siguientes conceptos:

- "a) Valor del lote;
- b) Enganche;
- c) Escrituras;
- d) Abonos; y
- e) Otros de la contratación".<sup>160</sup>

159) Folleto Publicado por la Corett. Agosto de 1989. Págs. 30 y 31.

160) Ibidem.

Pagos que se recibirán en las cajas oficiales que para tal efecto tiene la CORETT, expidiendo al efecto, el recibo - oficial correspondiente.

Al mismo tiempo en que se están realizando las acciones de contratación y pago de los poseedores de sus lotes y escrituras, la CORETT que ya cuenta con el plano de lotificación del asentamiento, somete a la aprobación del Cabildo Municipal correspondiente, la apertura y prolongación de vialidades, así como la incorporación al casco urbano del asentamiento en cuestión. Con esta autorización, el Cabildo certifica la existencia de calles e incluye dentro de su zona urbana el asentamiento, tomándosele como una parte en proceso de regularización de su ámbito territorial y por lo mismo intenta dotar de más y mejores servicios públicos (agua, luz, drenaje, guarniciones, banquetas, calles, parques y jardines, alcantarillado, etc.).

Después de que la CORETT recibe del Cabildo Municipal, el acta de la sesión de Cabildo, así como el plano de lotificación, lo Remite a la Dirección General de Desarrollo Urbano - (o su equivalente), para que ésta, autorice la subdivisión y lotificación del terreno a regularizar, con lo cual se asegura jurídicamente la existencia de lotes, manzanas, calles, áreas verdes y de donación.

Posteriormente con el oficio de autorización, plano autorizado, acta de Cabildo Municipal, y el comprobante de pago de derechos de subdivisión a la Tesorería Municipal, así como el decreto presidencial de expropiación, se entrega un paquete para el Notario Público para que éste lleve a cabo la elaboración e inscripción en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, de la escritura de lotificación del asentamiento. Hecho lo anterior la CORETT, está en la posibilidad de integrar el paquete de contratación individual de cada uno de los poseedores de lotes a cuyo efecto remitirá al Notario Público, la siguiente documentación:

- I.- Documento de contratación con la CORETT.
- II.- Comprobantes de la liquidación del pago de terreno a la CORETT.
- III.- Comprobantes de pago de escrituras.
- IV.- Pago predial al corriente.
- V.- Pago de traslado de dominio.
- VI.- Avalúo Bancario.
- VII.- Certificado de libertad de gravámenes.
- VIII.- Certificado de clave y valor catastral.

Con esta documentación y el pago de honorarios al Notario, éste procederá a elaborar los testimonios individuales de cada uno de los poseedores e inscribirá en el Registro Público



de la Propiedad, los testimonios notariales previo pago de de  
rechos al registro, de tal manera que inscritos éstos, la CO--  
RETT estará en la posibilidad de entregar los testimonios de -  
propiedad a cada uno de los poseedores, habiéndoseles incluido  
así, al régimen de legalidad e incluso constituyéndoseles en suje  
tos de crédito.

Es importante mencionar que los costos de contratación  
que cobra la CORETT, no son impuestos unilateralmente por éste  
organismo, sino que la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes  
Nacionales, es la que los fija, dándoles un determinado tiempo  
de vigencia, que generalmente es de seis meses y que se esta--  
blecen en el decreto de expropiación correspondiente.

Tal vez deberíamos de interrogarnos, si el poseedor de  
un lote en un asentamiento irregular en zonas ejidales o comu-  
nales está realizando un doble pago al haber adquirido primera  
mente del ejidatario o comunero el terreno y, luego, tener que  
pagarlo a la CORETT. Consideramos que la respuesta es no debi-  
do a que el pago, desde el punto de vista jurídico, es el cum-  
plimiento de una obligación; obligación que no puede existir -  
debido a que la compra-venta es un contrato bilateral (ambas -  
partes deben otorgarse contraprestación), donde el vendedor se  
obliga a transmitir la propiedad y posesión de un terreno que  
desde el punto de vista civil debe de estar en el comercio, y

por el cual recibe, como contraprestación el pago del mismo. - Lo que en el caso que nos ocupa no sucede debido a que los bienes ejidales y/o comunales no son susceptibles de venta, como lo fundamenta el Artículo 52 de la Ley de la Reforma Agraria y que a la letra dice:

Art.- 52. Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren - los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por lo tanto no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos - que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto...  
 ...Este Artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal".<sup>161</sup>

El Maestro Manuel Bejarano Sánchez con respecto a lo - que comentamos, señala: "... Hay bienes que no pueden ser ob- jeto de apropiación por parte de los particulares, que no pue- den ingresar a su patrimonio son bienes intransferibles. De na- da serviría que celebraran un contrato donde convinieran --  
 161) Codificación Agraria. Ediciones Andrade. Pág. 28.

adquirir tales bienes. Su voluntad se enfrentaría a un obstáculo insuperable, el cual impediría la consecuencia jurídica apetecida..."<sup>162</sup> De tal manera, que nuestro Código Civil del Distrito Federal en su Artículo 1825, establece:

Art. 1825.- La cosa objeto del contrato debe:

I.- Existir en la naturaleza.

II.- Ser determinada o determinable en cuanto a su especie.

III.- Estar en el comercio."<sup>163</sup>

De tal manera que las personas "que creen comprar" una fracción o lote de un bien ejidal o comunal, podrán denunciar a "quien les haya vendido" ante la representación social, por fraude específico. Además debemos mencionar, que en la Legislación Penal del Estado de México, a partir de 1986 existe un nuevo tipo penal que sanciona tanto al que transmite como al que adquiere un lote o terreno sujeto al régimen ejidal o comunal. Con ello hacemos la reflexión de que además de las violaciones a las leyes antes mencionadas, el acto jurídico, desde el punto de vista de la teoría clásica de las obligaciones es ilícito, tal como lo establece el artículo 1830 del ordenamiento legal anteriormente citado y que señala:

<sup>162</sup>) Manuel Bejarano. Obligaciones Civiles. Pág. 69.

<sup>163</sup>) Código civil D.F. Edit. Porrúa. Pág. 330.

Art.- 1830.- Es ilícito el hecho que es contrario a las Leyes de orden público o a las buenas costumbres".<sup>164</sup>

Por todo ello, y en forma específica debido a que el objeto (lote o fracción de ejido o comunidad) no es susceptible de venta, estaremos en el caso de una nulidad absoluta o inexistencia del acto jurídico, puesto que jamás podrá convalidarse este acto ilegal, tan es así, que el objeto de la contratación y regularización por parte de la CORETT es precisamente incorporar a un régimen de legalidad al poseedor ilegal. Además se ha tomado en cuenta esta situación, pues al publicarse el decreto presidencial de expropiación, en el se contemplan, precios de contratación y pago de terreno y escrituración bajísimos, ya que no es justo ni equitativo que el poseedor de buena fé desembolsará de su peculio una cantidad de dinero, con la cual creía haber adquirido la propiedad del predio, y que una vez que éste quedó inmerso en el régimen de legalidad, volviera a erogar, para ahora sí, aduirir la propiedad del predio que poseía, a un costo mayor o igual al inicialmente desembolsado.

Este ha sido el principio de acción y ejecución del procedimiento que lleva a cabo la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, (CORETT.)

<sup>164</sup>) Ibidem.

## CRESEM

Ahora nos toca conocer a otra Institución que de manera ejemplificativa podemos analizar para establecer un camino que podrán recorrer los demás Estados de nuestra República, para llevar a cabo la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Tomamos el caso del Estado de México, por que actualmente es el Estado de la República Mexicana que presenta el mayor grado de irregularidad en la tenencia de la tierra y las más altas tasas de crecimiento poblacional y, por ende, de asentamientos humanos irregulares.

El Gobierno del Estado, por decreto 162 de la H. XLVIII Legislatura del Estado de México, crea:

"LEY QUE CREA EL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO DE CARACTER ESTATAL DENOMINADO "COMISION PARA LA REGULACION DEL SUELO DEL ESTADO DE MEXICO".

CAPITULO I.- DE LOS OBJETIVOS.

ARTICULO PRIMERO.- Se crea el Organismo Público Descen-  
tralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios deno-  
minado "Comisión para la Regularización del Suelo del Estado -  
de México".

ARTICULO SEGUNDO.- Los objetivos del organismo son de interés social, beneficio colectivo, de servicios públicos y - con propósitos no lucrativos.

ARTICULO TERCERO.- La Comisión, tendrá por objeto: - Contribuir al bienestar social, ejecutando la ordenación y regularización de los asentamientos humanos y de la tenencia de tierra, facilitando particularmente a la población con ingresos mínimos, su acceso al suelo urbano, a una vivienda digna y decorosa y a los servicios urbanos básicos, a través de:

- I.- Regular el mercado inmobiliario evitando la especulación a través del control de las reservas territoriales.
- II.- Ofrecer suelo por medio del fraccionamiento Social Progresivo, en las zonas aptas para el desarrollo urbano.
- III.- Evitar el establecimiento de los Asentamientos Irregulares.
- IV.- Regularizar los asentamientos humanos.
- V.- Regularizar la tenencia de la tierra en los ámbitos urbanos y rural.

En la consecución del objetivo la Comisión deberá: Actuar de acuerdo a lo establecido en los planes de desarrollo -

urbano; sustentar sus acciones en la participación social organizada; y procurar la autosuficiencia financiera.

## CAPITULO II.- DE LAS ATRIBUCIONES

ARTICULO CUARTO.- La Comisión, para el cumplimiento de sus finalidades, tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Coordinarse con las dependencias, Entidades y organismos Estatales, Federales, Municipales, Públicos, Sociales y Privados que intervengan en el desarrollo urbano.
- II.- Coadyuvar a la promoción y observancia de los planes de desarrollo urbano, así como de las Declaratorias de Provisiones, Usos, Reservas y Destinos del Suelo.
- III.- Realizar estudios tendientes a conocer la demanda actual y futura del suelo urbano para la población de ingresos mínimos.
- IV.- Participar en la constitución y administración de la Reserva Estatal de Suelo Urbano.
- V.- Solicitar y coadyuvar con las autoridades correspondientes en la expropiación de terrenos de propiedad privada, ejidal y comunal; para fines de regularización y oferta del suelo; siendo el Organismo en su caso beneficiario de las expropiaciones que se decreten.

- VI.- Apoyar a los organismos públicos que realizan o --  
promueven programas de vivienda, en la obtención -  
de suelo para sus programas.
- VII.- Localizar, adquirir, enajenar, administrar, frac-  
ccionar, urbanizar, construir, vender, permutar y -  
arrendar bienes inmuebles por cuenta propia o de -  
terceros, así como constituir el derecho de super-  
ficie para el cumplimiento de sus fines.
- VIII.- Ser instrumento del Gobierno del Estado para la -  
ejecución de fraccionamientos social progresivo a  
que se refieren las leyes de la materia.
- IX.- Promover programas de autoconstrucción y mejora---  
miento de vivienda y de servicios urbanos, así co-  
mo de oferta de materiales de construcción; parti-  
cularmente en los Fraccionamientos Social Progresi-  
vos y de los asentamientos en regularización.
- X.- Gestionar, obtener y canalizar créditos para el -  
cumplimiento de sus fines.
- XI.- Obtener autorizaciones para explotar por sí o en -  
asociación con terceros, los recursos naturales -  
aprovechables en las obras de urbanización y en la  
construcción.
- XII.- Establecer e instrumentar los sistemas para la re-  
gularización de la tenencia de la tierra en los ám  
bitos urbano y rural, de conformidad con la Legis-  
lación aplicable.



- XIII.- Celebrar convenios con los fraccionadores, propietarios y/o poseedores de predios, pactando las condiciones para regularizar la tenencia de la tierra.
- XIV.- Auxiliar a la autoridad competente para la realización del procedimiento administrativo de ejecución fiscal con fines a regularizar la tenencia de la tierra.
- XV.- Auxiliar a la autoridad competente para la realización del procedimiento de intervención de fraccionamientos en los casos señalados por la Ley de la Materia y fungir, en su caso, como interventor.
- XVI.- Evitar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares, aplicando las medidas de prevención y difusión que se requieran auxiliando y coordinándose con las Dependencias, Entidades y Organismos - que deban intervenir en su realización.
- XVII.- Denunciar ante las autoridades competentes, todos aquellos actos de que tenga conocimiento en ejercicio de sus funciones y que constituyan o puedan - constituir delitos, en materia de asentamientos humanos y de tenencia de la tierra.
- XVIII.- Efectuar el cobro de las cantidades correspondientes al valor de los predios de fraccionamientos o unidades habitacionales administrados por este organismo.

- XIX.- Determinar y recuperar los costos generados por las actividades que realice con motivo de la regularización de la tenencia de la tierra.
- XX.- Promover y ejecutar programas de organización de la comunidad para canalizar su participación en la regularización y desarrollo de los asentamientos humanos.
- XXI.- Proponer las modificaciones, reformas y adiciones del marco jurídico existente que se requieran para el mejor cumplimiento de sus finalidades.
- XXII.- Adquirir y enajenar bienes para el cumplimiento de sus finalidades.
- XXIII.- Las demás necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

ARTICULO QUINTO.- La Comisión estará facultada a ejercitar el derecho del tanto que corresponde al Estado para adquirir la tierra que se destine a provisiones, usos, reservas y destinos del suelo.

Podrá celebrar con los ayuntamientos de los Municipios del Estado los contratos o convenios que procedan para colaborar con ellos o asumir el ejercicio del derecho del tanto que en esa materia le corresponde.

## CAPITULO III.- DE LA ORGANIZACION DE LA COMISION

ARTICULO SEXTO.- El órgano de gobierno de la Comisión será la Junta Directiva.

ARTICULO SEPTIMO.- La Administración de la Comisión estará a cargo de un Director General.

ARTICULO OCTAVO.- La Junta Directiva es la autoridad suprema de la Comisión y estará constituida por un Presidente que será el Gobernador Constitucional del Estado, un vicepresidente, un secretario y seis vocales designados por el Gobernador, los cuales tendrán un suplente que será designado por ellos mismos. El Gobernador a propuesta del Secretario de Planeación designará un Comisario. Las ausencias del presidente a las sesiones de la Junta Directiva, serán suplidas por el vicepresidente.

ARTICULO NOVENO.- La Junta Directiva, sesionará, por lo menos una vez al mes y habrá quorum cuando concurren: El Presidente y por lo menos tres vocales. Sus decisiones se tomarán por mayoría de votos, teniendo el Presidente o su suplente voto de calidad. El Director general de la Comisión, asistirá a las sesiones de la junta Directiva con voz pero sin voto.

ARTICULO DECIMO.- La Junta Directiva tendrá de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes atribuciones:

- I.- Elaborar y aprobar el reglamento interior de la Comisión.
- II.- Dictar las normas generales y establecer los criterios que deben orientar las actividades de la Comisión.
- III.- Crear los comités técnicos de Coordinación necesarios para el desempeño de sus fines de acuerdo al reglamento interno.
- IV.- Aprobar los programas y planes de trabajo de la Comisión para el cumplimiento de sus fines.
- V.- Aprobar el presupuesto anual del organismo.
- VI.- Conocer y en su caso, aprobar los estados financieros y balances, y ordenar su publicación.
- VII.- Conocer y en su caso, aprobar los informes que presente el Director General de la Comisión.
- VIII.- Aprobar la contratación de créditos.
- IX.- Nombrar o remover al Director General.
- X.- Las demás que señale esta ley y el reglamento interno.

ARTICULO DECIMO PRIMERO.- El Director General, tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva.
- II.- Tener a su cargo la administración de la Comisión con las facultades que corresponden a los mandata-

rios generales, para actos de administración y dominio, para pleitos y cobranzas, para otorgar y suscribir títulos de créditos y así como para celebrar las demás operaciones a que se refiere el Artículo noveno de la Ley General de Títulos y Operaciones de crédito.

III.- Atender a la planeación, organización, integración, dirección, control y evaluación de las actividades del organismo.

IV.- Presentar a la Junta Directiva, los informes y estados financieros.

V.- Someter a la aprobación de la junta directiva el presupuesto anual del organismo.

VI.- Asistir a las sesiones de la Junta Directiva.

VII.- Suscribir los contratos y escrituras públicas con los que se reconozca y otorgue la propiedad de las áreas de terreno a las personas, en virtud de la regularización de la tenencia de la tierra y el fraccionamiento social progresivo.

VIII.- Nombrar y remover al personal de la comisión.

IX.- Las demás que determine esta ley, el Reglamento Interno y las que le asigne la Junta Directiva que sean consecuentes con los fines de la comisión.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO.- Las relaciones de trabajo entre el organismo y sus empleados se regirán por el Estatuto

Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y de los Organismos coordinados y descentralizados de carácter estatal.

CAPITULO IV.- DEL PATRIMONIO DE LA COMISION

ARTICULO DECIMO TERCERO.- El patrimonio de la comisión se constituirá por:

- I.- Los recursos que de su presupuesto le asigne el Ejecutivo del Estado.
- II.- Con los subsidios, donaciones o aportaciones de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipales y en general de las personas físicas o morales, públicas o privadas.
- III.- Los fraccionamientos convenidos, adjudicados y expropiados así como los que se convengan, adjudiquen, o expropien, destinados a los fines del Organismo, pasarán a formar parte de su patrimonio libres de gravámen fiscal.
- IV.- Los ingresos que obtengan en la realización de sus actividades.
- V.- Los créditos que obtenga por sí mismo y con la Garantía del Gobierno del Estado.

ARTICULO DECIMO CUARTO.- Los bienes del patrimonio de la comisión, los ingresos que obtenga en ejercicio de sus atribuciones,

buciones, las operaciones o contratos, los registros de los -- contratos, lotificaciones o subdivisiones que con ellos se -- efectúen, y en general, todos los actos, contratos, autorizaciones o permisos que se requieran para que la Comisión cumpla con sus objetivos, están excentos de impuestos, derechos aportaciones y en general de contribuciones fiscales. El Organismo gozará de las prerrogativas y exenciones previstas por las Leyes Tributarias del Estado, así como de los subsidios que decreta el Ejecutivo de la Entidad..."<sup>165</sup>

Con lo anterior podemos establecer, que la Comisión para la Regularización del suelo del Estado de México, con fundamento en éste Decreto y, específicamente para el tema que desarrollamos, con base en el Artículo primero, tercero fracción V, cuarto fracciones XII, XIII, XIV, XVII, XVIII, XIX y artículos décimo primero fracciones VII podrá siempre y cuando los Asentamientos Humanos Irregulares hayan adquirido un alto grado de consolidación, es decir, que las familias que se encuentran asentadas irregularmente cuenten con construcciones definitivas y, en algunos casos, con servicios públicos (agua, energía, drenaje, calles, recolección de basura etc.), implementar un programa de regularización de la tenencia de la tierra, programa que comprenderá las siguientes etapas:

---

165) Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 24 de Agosto de 1983. Págs. 5, 6 y 7.

- I.- Determinación y diagnóstico previo.
- II.- Convenio, compra venta, adjudicación.
- III.- Estudio jurídico, técnico, socioeconómico y administrativo.
- IV.- Elaboración de la escritura de adjudicación y poder Notarial a favor del Gobierno del Estado.
- V.- Presentación de planos ante el Municipio para la apertura y prolongación de calles para su autorización respectiva por el H. Cabildo competente.
- VI.- Presentación de planos de lotificación ante la Secretaría de desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado.
- VII.- Inscripción de la escritura de adjudicación o poder y apertura de partidas ante el Registro Público de la Propiedad que corresponda.
- VIII.- Firma de reconocimientos de adeudo y protocolo notarial.
- IX.- Elaboración de testimonios notariales e inscripción en el Registro Público de la Propiedad.
- X.- Entrega de Escrituras."<sup>166</sup>

Sin pretender que el desglose del contenido de cada uno de los pasos anteriormente mencionados, sean del todo exactos,

<sup>166</sup>) Información obtenida de la Delegación de CRESEM que se ubica en el Palacio Municipal de Atizapán de Zaragoza.



-ello debido a que los funcionarios de este organismo se mostraron muy herméticos en cuanto a desglosarnos el contenido de cada etapa-, procedemos a desarrollar cada una de ellas, no sin antes aclarar que, partimos de un ideal que difícilmente en la práctica podrá darse:

I.- Determinación y diagnóstico previo.- En esta etapa deberá detectarse el o los asentamientos humanos irregulares, donde se pretende implementar el programa de regularización de la tenencia de la tierra. Clasificarse el territorio que ocupa, es decir, si ocupa un área urbanizable o no urbanizable, lo anterior de acuerdo a los planes de Desarrollo Urbano tanto estatal como municipal, en caso de que el área sea no urbanizable, se propondrá la reubicación de este asentamiento en zona urbanizable, con lo cual se suspende el procedimiento de regularización de la tenencia de la tierra, y en su caso se instaurarán las denuncias penales correspondientes (delito contra los límites de crecimiento urbano Artículos 324, 325 del Código Penal en vigor del Estado de México), o bien se propondrá la modificación del límite de crecimiento urbano para cuyo caso deberá solicitarse a la Legislatura local que expida nuevo decreto que modifique los planes de Desarrollo Urbano Municipal o Estatal. Hecho esto se podrá implementar el procedimiento de regularización. En caso de especificarse que el asentamiento humano se localiza en área urbanizable, de inmediato

se procederá a realizar las investigaciones necesarias (checon los contratos, recibos, en una palabra documentos que presenten los poseedores), para detectar al fraccionador. hecho lo anterior, se le llamará para que presente la documentación que para el caso, exige la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, que entre otros son:

- I.- Haber obtenido el permiso del Gobernador del Estado (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas) para fraccionar, subdividir y vender lotes. - Art. 70 párrafo segundo.
- II.- Escritura de propiedad del predio fraccionado.
- III.- Haber cubierto a la autoridad fiscal correspondiente, el pago de los derechos de subdivisión. Artículo 52, 53, 54 de la Ley de Hacienda Municipal, lo anterior después de la Reforma del Artículo 115 Constitucional de 1983.
- IV.- Haber garantizado o tener en funcionamiento los servicios públicos mínimos necesarios, para el asentamiento.

Como la razón esencial de iniciar el procedimiento de regularización consiste primordialmente, en que el particular jamás obtuvo éstos requisitos, el organismo CRESEM puede optar por denunciar al particular por el delito cometido por fraccio

nadores (Art. 193 del Código Penal del Estado de México) y ante ésta presión, se puede lograr que el particular convenga con la CRESEM.

11.- Convenio o adjudicación.- En ésta etapa, la CRESEM, con la presión antes citada (denuncia penal) puede lograr un convenio con el particular donde éste, ceda en favor del organismo "los derechos que sobre el inmueble tiene" (debemos mencionar que en todos los casos que se generan los asentamientos humanos irregulares, el fraccionador ilegal ya cobró los lotes o le queda una porción mínima por cobrar). Este convenio permite al Organismo recabar pagos que se le tendrían que hacer al fraccionador y al mismo tiempo, le permite inscribir el convenio en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio correspondiente.

Pero puede suceder que el fraccionador no quiera convenir con la Institución, en tal caso se procederá a la denuncia penal y la CRESEM solicitará de la Secretaría de Desarrollo Urbano que ésta certifique que no existe autorización de fraccionar y, de esta forma, ella misma solicite a la Hacienda del Estado que inicie el procedimiento administrativo de ejecución - que prevee el Código Fiscal Estatal. (Esto antes de la reforma del Artículo 115 Constitucional en 1983, en su título IV - - artículos 108 - 166.). Recordemos que con las reformas y adiciones constitucionales del 2 de febrero de 1983 el Artícu

lo 115 y por ende, a la Ley de Hacienda Municipal, corresponde a las Tesorerías Municipales el cobro de los derechos de subdivisión: Artículo 54 al 58 de la Ley de Hacienda Municipal.

De tal manera que al concluir este trámite el Gobierno Estatal podrá adjudicar o dar un poder a la CRESEM para continuar con sus trámites de regularización, inscribiéndose desde luego el embargo y en su caso, la adjudicación o poder en el Registro Público de la Propiedad.

III.- Estudio jurídico, técnico, socioeconómico y administrativo. Mientras las CRESEM adquiere la titularidad del predio en regularización, se efectúa un estudio técnico para definir las poligonales del predio según la escritura, la lotificación que en la realidad existe, el nivel económico y social que tienen los poseedores y, con ello determinar un programa administrativo para la recuperación de pagos de terrenos que quedaron pendientes al fraccionador y que ahora se harán a la Institución (en pagos parciales o en un solo pago) además, se establecerá en su momento, un estudio jurídico que permita vender los lotes que resultaron de la lotificación y de los que el fraccionador no dispuso para recuperar ingresos para gastos del personal y material de oficina. Además podrá solicitar de los poseedores el pago de escrituras, gastos de regularización, etc, que permitan costear el programa a desarrollar. (Art. 4 - frac. XII, XVIII, XIX del Decreto de Creación de CRESEM).

IV.- Elaboración de la Escritura de Adjudicación o poder notarial a favor del Gobierno del Estado.- Este paso reviste especial importancia debido a que en este se centra el actuar jurídico del Organismo, pues con esta escritura o adjudicación, inscrita en el Registro Público de la Propiedad, podrá iniciar contrataciones con los poseedores y en suma, tendrá la personalidad jurídica para regularizar.

Recordemos que de acuerdo al Artículo 14 del decreto de creación del organismo CRESEM, éste esta exento de impuestos y derechos en su actividad regularizadora, de tal manera que después de haber celebrado convenio con el fraccionador podrá obtener:

- Del catastro municipal: certificación de clave y valor catastral del inmueble.
- Exención en el pago predial y traslado de dominio del predio, desde el momento en que lo adquirió del particular.
- De alguna institución de crédito (banco): avalúo bancario.
- Del Registro Público de la Propiedad: Certificado de inexistencia de gravámenes.

Con todo ello procede a solicitar a un notario, que -

eleve a escritura pública el convenio, y los firman por CRESEM el Director General (Art. II frac. VII del decreto de creación de CRESEM) y el particular y lo inscriben en el Registro Público de la Propiedad.

También puede obtener del particular un poder especial notarial para actos de dominio, pleitos y cobranzas, en relación con el predio en cuestión e inscribirlo en el Registro Público de la Propiedad y, con ello, llevar a cabo su actividad regularizadora.

Debemos mencionar también, que la CRESEM puede adquirir la titularidad del terreno, como resultado del procedimiento administrativo de ejecución, que para recuperar sus derechos de subdivisión haya implementado la Hacienda Estatal (esto antes de la reforma constitucional del Artículo 115, en 1983), ya sea en adjudicación o bien obteniendo un poder de la Secretaría de Finanzas del Estado; poder o adjudicación que deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

V.- Presentación de planos ante el Municipio para la apertura y prolongación de calles; para su autorización respectiva por el H. Cabildo Municipal. En esta etapa la CRESEM con los planos de lotificación previamente elaborados en los cuales

se localizan las calles o andadores existentes, solicitará del Cabildo Municipal, que éste, en sesión solemne certifique la existencia de estas vialidades e incorpore a su zona urbana el asentamiento. Hecho esto, recogerá el acta de la sesión de Cabildo donde se certificó esta situación y recoge el plano de lotificación del asentamiento, para:

VI.- Presentar los planos de lotificación ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado.- En esta etapa, la CRESEM solicitará de esta autoridad, la autorización de la lotificación propuesta y, por lo tanto, de la subdivisión del terreno originario, de tal manera que después de esta autorización podemos decir que existen legalmente; vialidades, áreas destinadas para servicios públicos (de donación), - lotes y manzanas, restricciones estatales o federales, etc.. - De esta autorización se envía copia al catastro, al Registro Público de la Propiedad entre otros, a efecto de regularizar la situación fiscal y registrar los lotes del asentamiento.

Cubiertas las dos etapas anteriores, se procede a:

VII.- La inscripción de la Escritura de adjudicación, poder o convenio y apertura de partidas ante el Registro Público de la Propiedad correspondiente.- En esta etapa, es de vital importancia que la CRESEM tenga su convenio, escritura de adju

dicación o poder notarial debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad, pues servirá de base para que, con el oficio de autorización de la subdivisión, y desde luego de la lotificación expedido por la Dirección General de Desarrollo - Urbano, plano autorizado, acta de Cabildo Municipal donde se ha ce la certificación de la existencia de vialidades, el comprobante del pago de derechos de subdivisión expedido por la tesorería Municipal, el Notario Público procede a la elaboración - de la escritura de lotificación, que no es otra cosa que la - transcripción de la superficie, medidas y colindancias de los lotes y manzanas, áreas de servicios y vialidades que serán - consignadas en el libro del notario y se expedirá un testimonio para incribirlo ante el Registro Público de la Propiedad y, así estar en la posibilidad de identificar cada lote que se es critura a cada poseedor. Es decir, que esta lotificación será la base de las futuras inscripciones de testimonios notariales.

VIII.- Firma de reconocimientos de adeudo y protocolo Notarial.

Ya hemos comentado que el fraccionador al convenir con la CRESEM y "ceder sus derechos a ésta, a veces quedan pendientes algunos pagos que debieron haberse hecho al fraccionador de tal manera que la Institución los puede recuperar y -- desde luego, reconocer los pagos que se hicieron con antelación



al fraccionador. Pero ahora debemos mencionar que generalmente, la CRESEM solicita a los poseedores que éstos les firmen reconocimientos de adeudo de sus lotes, escrituración y regularización a costos que son simbólicos, pues al momento que este organismo interviene, los lotes debido al transcurso del tiempo y principalmente a que en muchos de los casos ya cuentan con servicios públicos y existen sobre los mismos construcciones definitivas, valen mucho más de lo que simbólicamente pagan por éstos conceptos, que al final de cuentas sirven para costear los gastos del Notario, derechos de registro, impuestos que correspondan al Ayuntamiento, entre otros. Ahora bien, es importante aclarar -como ya lo hicimos en el caso de CORET-- si el poseedor de un lote irregular al pagar a la Institución su reconocimiento de adeudo (que es muy bajo de lo que comercialmente vale) está realizando un doble pago de su lote, creemos que no es así, pues si bien es cierto que él erogó dinero al fraccionador por su terreno, también lo es, que ese lote o fracción que adquirió, legalmente no existe, pues ya dijimos -que estos existen hasta el momento que tienen autorización legal por parte de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, de tal manera que ellos pagaron por un lote inexistente y por lo tanto tiene en posesión material un lote que requiere que se encuentre inmerso en el régimen de legalidad, y por lo consiguiente de existencia jurídica, de tal manera que al faltar un elemento de existencia del acto jurídico celebrado -

con el fraccionador, no puede existir este acto jurídico aún y cuando en la realidad y de hecho existe un lote ya subdividido y habitado.

Por otra parte, la CRESEM con el comprobante de pago de terreno de escritura y regularización, predial, traslado de dominio, certificado de libertad de gravámenes expedido por parte del Registro Público de la Propiedad para cada lote en particular, Avalúo Bancario de cada lote, procede a solicitar al Notario que con base en su convenio escrito y la lotificación que se inscribió proceda a la elaboración de testimonios para los poseedores de lotes del Asentamiento Humano irregular, por lo que el Notario procederá a captar firmas de cada poseedor en los libros que, para el efecto destine y de los cuales saldrán los testimonios notariales para enviarlos al Registro Público de la Propiedad; el día de la firma exigirá la identificación del poseedor y desde luego del funcionario de CRESEM (Director General) que firmará la escritura. Hecho lo contrario, procederá a la expedición del testimonio notarial.

IX.- Elaboración de testimonios notariales e inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Como ya lo mencionamos, el notario al captar las firmas de los poseedores y del funcionario de CRESEM previamente deberá tener los comprobantes de pago de terreno regularización y escrituración, así como

el pago predial, traslado de dominio, avalúo bancario y certificado de libertad de gravámen expedido por el Registro Público de la Propiedad, así como la escritura (convenio inscrito de la CRESEM) y escritura de lotificación por lo que procederá a expedir los testimonios notariales de cada lote y presentarlos ante el Registro Público de la Propiedad, donde previa liquidación y pago de derechos se inscriben en partidas o asientos registrales que al efecto se abren para dar publicidad a esta escritura.

X.- Entrega de escrituras. Habiendo logrado que éstos testimonios sean inscritos en el Registro Público de la Propiedad, éstos son recogidos para posteriormente sean entregados por este Organismo o por el Gobernador del Estado en un acto público que para el efecto se realice o bien, se incluya en una gira de trabajo del Gobernador en turno.

Con lo anterior, creemos que hemos transcrito un bosquejo en forma general del proceso de regularización y las dos principales Instituciones una a nivel nacional y la otra a nivel del Estado de México, que llevan a cabo el procedimiento de regularización de la Tenencia de la tierra, considerando que este breve análisis tenía como objetivo el conocer el actuar de estas Instituciones y tener una idea de su actuar regulador. Debemos destacar, que en el caso particular del Estado

de México existieron otros organismos que en épocas pasadas de desempeñaban esta misma función como lo eran: El Plan Sagitario, el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), pe ro que en la actualidad éstos han dejado su lugar al organismo CRESEM, por esta razón no se mencionaron en forma concreta. -- Ahora consideramos que es tiempo de conocer la facultad regulad ora de la Tenencia de la Tierra Urbana por los Ayuntamientos y con la experiencia adquirida en el conocimiento general de las Instituciones encargadas de regularizarla, proponer por parte de los suscritos un procedimiento de regularización basada en el actuar de estos organismos.

e) REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA  
POR LOS AYUNTAMIENTOS.

Consideramos por conciencia personal, el hecho de que la Regularización de la Tenencia de la Tierra urbana por los - Ayuntamientos era una facultad que éstos deberían tener, pues antes de las Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional del 3 de febrero de 1983, el papel de los Ayuntamientos en esta área se reducía a ser simple gestor de un problema que se presenta en el seno de su territorio y del cual se encontraba margiando; pues si bien es cierto que los Ayuntamientos de hecho prestaban servicios públicos a estos asentamientos tales como agua, drenaje, guarniciones y banquetas entre otros, ---

también lo es que existía el reclamo de la población irregularmente asentadas, al Ayuntamiento para que procediera a la regularización de la tenencia de la tierra y por consiguiente del deseo de contar con una escritura pública, procedimiento que era efectuado por instituciones ajenas a los Ayuntamientos -como - ya vimos- y que en muchas ocasiones tardaban demasiado.

Hoy, gracias a las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983 en la fracción V se facultó a los Ayuntamientos para intervenir en la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, reconociéndoles así su capacidad no solo de dotador de servicios públicos y recolector de impuestos, sino también de establecer caminos jurídicos que permitan regularizar la tenencia de la tierra de predios irregulares poblados por familias que desconocen la situación jurídica en que se encuentran dichos predios y que posteriormente reclamaban al Ayuntamiento su intervención para obtener una escritura pública; hoy esa respuesta puede ser dada en forma directa por los Ayuntamientos.

Es de vital importancia aclarar, que en base a la experiencia adquirida al conocer el trámite que para el efecto de regularizar y obtener una escritura pública ejecutan organismos como CORETT y CRESEM, creemos que estamos en la posibili--

dad de proponer un procedimiento similar, que encierra el deseo personal, de que pueda ser utilizado por los Ayuntamientos en toda la República.

Primeramente debemos dejar en claro que la Facultad reguladora que las reformas y adiciones del Artículo 115 Constitucional otorgada a los Ayuntamientos se encuentran limitada a la tenencia de la tierra urbana, es decir que su actuar se circunscribirá en las áreas o zonas que dentro de su Municipio se encuentren clasificadas como urbanizables, esto es, que de acuerdo al Plan de Desarrollo Urbano ya sea Estatal o Municipal, el asentamiento en donde pretenda ejecutarse esta acción, se encuentre clasificado como urbanizable; por lo tanto, pasemos a proponer el siguiente procedimiento jurídico de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana para los Ayuntamientos :

- 1.- Detección del Asentamiento Humano Irregular y su clasificación.
- 2.- Investigación del fraccionador y situación jurídica del asentamiento.
- 3.- Convenio o adjudicación
- 4.- Levantamiento topográfico de poligonales, determinación de lotificación.
- 5.- Solicitud al Cabildo Municipal de la certificación de vialidades e incorporación al casco urbano.

- 6.- Solicitud de autorización de subdivisión de la Secretaría de Desarrollo Urbano o su equivalente.
- 7.- Inscripción de la lotificación ante el Registro Público de la Propiedad competente y apertura de partidas registrales.
- 8.- Contratación de colonos y captación de firmas en la escritura que elaborará el Notario Público.
- 9.- Inscripción de testimonios en el Registro Público de la Propiedad.
- 10.- Entrega de escrituras.

1.- Detectación del Asentamiento Humano irregular y su clasificación.- La forma en que se detecta un asentamiento es relativamente sencilla pues las propias personas ahí ubicadas se presentan ante las oficinas municipales solicitando los servicios básicos como agua, drenaje, licencias de construcción, recolector de basura, etc., de tal manera que el efectuar estos trámites se ubica por parte de la Autoridad Municipal el lugar en donde se encuentra el asentamiento estando así en la posibilidad de consultar con el Plan de Desarrollo Urbano Estatal o Municipal vigente, si el asentamiento se localiza dentro de un área urbanizable o nó.

2.- Investigación del fraccionador y situación jurídica del Asentamiento.- Para efecto de definir lo que debe en-

tenderse como fraccionador, es importante buscar un punto de apoyo que sirva para esclarecer este concepto, definición que no pretendemos que sea absoluta en las legislaciones Estatales y Municipales de la República Mexicana, pero que cumplirá con el aspecto doctrinal de punto de partida. La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México define el concepto de fraccionador en sus Artículos 71 y 72 y que reza:

Art. 71.- El que sin tener la autorización del Ejecutivo del Estado realice un Fraccionamiento, divida un terreno en lotes, transfiera la propiedad, posesión o cualquier otro derecho o ejecute cualquier acto que signifique la realización de un Fraccionamiento, perderá en beneficio del Estado los derechos, las obras ejecutadas, las instalaciones establecidas y las construcciones existentes, independientemente de la responsabilidad penal que pudiera resultar. El procedimiento que señalará el Reglamento respectivo contendrá la garantía de audiencia y las formalidades esenciales del procedimiento.

Art. 72.- El que realice cualquiera de los actos que se mencionan en el Artículo anterior o sirva de intermedio o promotor de los mismos en terrenos ejidales, comunales o ajenos de propiedad particular sin consentimiento de su titular pagará una multa de por lo menos



tres veces el monto del lucro obtenido, independientemente de la responsabilidad penal que pudiera resultar.

Ahora bien, la autoridad regularizadora (Ayuntamientos) podrá detectar al fraccionador al exigir los documentos que el colono exhiba en sus diferentes dependencias (Dirección de -- obras públicas, Tesorería Municipal, Dirección de Agua y Saneamiento, etc.) pues a través de ellos (recibos, contratos privados de compra-venta, cesiones de derechos) se podrá identificar y detectar al propietario o intermediario de éste, por lo que se procederá a citarlo y en su caso exigirle los comprobantes que la Ley prevee para poder fraccionar, subdividir y vender lotes; en caso de no acreditar lo anterior proceder a denunciar penalmente el o los delitos que pudieran resultar o a comparecer con éste (siempre y cuando acredite jurídicamente ser el legítimo propietario del predio o terreno en el que se localiza el asentamiento humano irregular y que además este se encuentre ubicado dentro de un área urbanizable, para adquirir los "derechos" sobre el terreno irregular y proceder a realizar un censo del asentamiento y el levantamiento topográfico de la poligonal del terreno y "lotificación que de hecho" exista.

3.- Convenio o adjudicación.- Tal y como se mencionó en el inciso que antecede, el convenio celebrado con el frac--

cionador deberá suscribirse cuando el área esté clasificada como urbanizable y a efecto de evitar que el agente promotor de la irregularidad (propietario o intermediario) continúe con su actuar irregular y de que el problema siga aumentando, este convenio facultará al organismo regularizador a realizar los trabajos técnicos que permitan integrar una lotificación de hecho, para previo los trámites legales del caso, incorporar estos lotes y manzanas a un régimen de derecho. Pero suele suceder que el fraccionador no quiera convenir con el organismo oficial encargado de la regularización, en cuyo caso éste podrá solicitar a la Autoridad competente (en el caso del Estado de México a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda) que certifique que no tiene permiso para subdividir o lotificar, y mucho menos para vender lotes en esa zona y por lo tanto carece de la autorización respectiva, certificación que servirá para que la Autoridad regularizadora solicite de la Tesorería Municipal que implemente el Procedimiento administrativo de ejecución en contra del fraccionador a efecto de embargar y subastar el terreno "de su propiedad" y una vez subastado el organismo regularizador, acuda como postor a la subasta y pueda adjudicarsele el terreno en donde se localiza el Asentamiento Irregular, adquiriendo así la titularidad del mismo y desde luego con ello podrá iniciar los trabajos técnicos de campo necesarios a efecto de poder detectar la lotificación de hecho.

4.- Levantamiento topográfico de poligonales, determinación de lotificación.- Con esta actividad el organismo regulador podrá determinar la superficie, medidas y colindancias y ubicación del terreno donde se localiza el asentamiento humano irregular y dentro de él, podrá iniciar los levantamientos individuales de cada lote ocupado por una familia, clasificándolos por manzanas, al mismo tiempo deberá definir andadoras o vialidades que deberá tener el asentamiento e incluso localizar las áreas de donación o verdes que servirán para dotar de algún servicio público a este predio; en suma, aquí se determina la superficie a regularizar, el número de lotes irregularmente asentados (con superficie, medidas y colindancias) sus manzanas, vialidades, áreas de servicios es decir una lotificación de hecho que pretenderá incorporarse al régimen de legalidad.

5.- Solicitud al Cabildo Municipal la certificación de vialidades e incorporación al Casco Urbano.- Efectuados los trabajos técnicos de campo (levantamiento topográfico de poligonales, determinación de lotificación) el plano correspondiente deberá someterse a la aprobación del Cabildo Municipal, para que éste certifique la existencia de calles ó andadores e incorpore a la zona o áreas urbanas de su Municipio, el Asentamiento Humano irregular, lográndose con ello darle existencia legal a estas vías públicas. De esta autorización deberá resul

tar un acta de Cabildo que será elaborada por el Secretario del H. Ayuntamiento competente.

6.- Solicitud de autorización de subdivisión a la Secretaría de Desarrollo Urbano o su equivalente.- Con la escritura propiedad que exista en favor del organismo regularizador, el acta de Cabildo Municipal expedida con motivo de la certificación de vialidades e incorporación al caso urbano, alineamiento oficial del predio, plano de lotificación, certificado de libertad de gravámen expedido por el Registro Público de la Propiedad competente, y solicitud por escrito, el organismo regularizador deberá obtener autorización de subdivisión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o su equivalente. Para poder obtener esta autorización, esta dependencia comprobará con una verificación de campo que el predio que se pretende regularizar se encuentra dentro de la zona clasificada como urbanizable de acuerdo al Plan Estatal y Municipal vigente. Así mismo elaborará un dictámen técnico de la factibilidad de regularización, una vez reunidos todos estos requisitos, se emitirá una resolución concediendo la autorización, resolución que se comunica al organismo regularizador, junto con la liquidación de derechos que deberá cubrir ante la Tesorería Municipal correspondiente.

7.- Inscripción de la lotificación ante el Registro Pú-

blico de la propiedad y apertura de partidas registrales.- Con las autorizaciones obtenidas (de subdivisión y de Cabildo), escritura pública del organismo regularizador, comprobante de pagos de derechos al Ayuntamiento, plano autorizado, se procederá a solicitar al Notario Público que se elabore la escritura de lotificación del Asentamiento. De ésta, se obtendrá el testimonio correspondiente que deberá presentarse y en su caso - inscribirse ante el Registro Público de la Propiedad; inscripción que al efectuarse permitirá abrir partidas registrales - donde posteriormente quedarán asentados los datos registrales de cada testimonio que sea inscrito en favor de los poseedores de lotes del Asentamiento Regularizado. Estas partidas señalarán con toda precisión el lote y la manzana en que se ubica de terminando así una sola partida o asiento registral para cada lote en favor de cada una de las familias irregularmente asentadas de tal manera que conforme se vayan inscribiendo los testimonios de propiedad de cada familia, se irán agotando estos asientos registrales.

8.- Contratación de colonos y captación de firma en la escritura que elaborará el Notario Público.- En este punto es importante destacar que la persona que haya comprado en un asentamiento irregular, adquiere una fracción o un lote que desde el punto de vista de las leyes que regulan administrativamente las autorizaciones de subdivisiones o fraccionamiento, no exis

te, esto es, el fraccionador que no ha cumplido con esta legis-  
lación generalmente hace a su arbitrio un plano de lotifica---  
ción de su terreno; plano que desde luego no tiene reconoci---  
miento por parte de la dependencias oficiales que puedan auto-  
rizarlo, de tal manera que se inicia un régimen catastral irre-  
gular en razón de que cada poseedor de un lote intentará pagar  
sus impuestos predial y de traslado de dominio de su terreno,  
cosa que en muchas de las veces logra realizar, en virtud de -  
que generalmente, las receptorías de rentas les darán una clave  
catastral provisional para captar estos ingresos. Decíamos que  
se efectúa un régimen catastral irregular, debido a que como -  
no ha habido autorización oficial de las dependencias involu--  
cradas, se sigue teniendo una clave catastral definitiva del -  
predio original y claves provisionales de los predios transmi-  
tidos a los colonos irregularmente asentados que no reflejan -  
captación real de los impuestos que se reciben por no refle-  
jar una realidad legal ni real valga la redundancia, del valor  
de los predios.

A efecto de subsanar la problemática anterior, la se--  
cretaría de Desarrollo Urbano al otorgar la autorización corres-  
pondiente, remite copias a la Delegación de Catastro, Registro  
Público de la Propiedad y Receptoría de Rentas correspondiente,  
a efecto de regularizar la captación de impuestos con claves -  
definitivas que posteriormente permitirán cuatricular en forma -

más eficiente los impuestos; también remitirá copias al Ayuntamiento para informar del trámite de autorización.

Esta panorámica obliga al organismo regularizador a "recontratar" (recordemos que cada colono ya cuenta con contrato privado de compra-venta, cesión de derecho, documentación que considera que avala el terreno que tiene en posesión) al colono asentado irregularmente, recontractación que se hará con el número de lote, manzana superficie, medidas y colindancias que en definitiva tiene su lote y que cuenta con el respaldo del plano autorizado, contratación en la que, con acuerdo y previo el convenio con los vecinos del predio y que serán los beneficiados con la regularización, tratará de cubrir los costos de escrituración que se generan (pago de honorarios al Notario Público, derechos del registro público de la propiedad, avalúo bancario, certificado de libertad de gravámenes, etc.) intentándose a su vez, la exención o subsidio de pago de algunos derechos que permite reducir costos al comprador de buena fé, que se ubica en esta situación.

Una vez realizada la recontractación con el colono, con el avalúo Bancario, certificado de libertad de gravámen, predial, traslado de dominio, comprobante del pago del impuesto sobre la renta, el Notario Público procederá a elaborar las escrituras individuales de cada colono que cumpla con estos re--

quisitos, estableciéndose en forma posterior fecha para la captación de firma en el Libro del Notario donde previamente se haya elaborado ésta.

9.- Inscripción de testimonios en el Registro Público de la Propiedad.- Con el testimonio elaborado por el notario y copias de los documentos que avalan la elaboración, se presentará ante el Registro Público de la Propiedad, mismo que previa admisión y revisión de documentos expedirá la liquidación que por derechos deban cubrirse, mismos que al pagarse generarán el derecho de inscripción en el asiento registral que con anterioridad se abrió y que ahora servirá para inscribir este testimonio en su lote y manzana correspondiente.

10.- Entrega de escrituras.- En este punto, el organismo regularizador podrá solicitar que el Presidente Municipal en un acto público entregue los testimonios de propiedad, o bien, con autorización de él, entregarlos el propio organismo.

Como ha quedado claro, el procedimiento antes desglosado para los Ayuntamientos, es por llamarlo así, el procedimiento tradicional de Regularización de la Tenencia de la Tierra, mismo que han venido desarrollando como ya dijimos, otras instituciones ajenas a los Ayuntamientos. Por lo anterior y con el ánimo de aportar lo que desde nuestro particular punto de vista



podiera simplificar el trámite de la regularización es que, pá-  
samos a describir y a proponer un procedimiento, que pudiera -  
en forma más rápida e igualmente eficaz lograr la escritura---  
ción de predios y por consiguiente la regularización de lo mis-  
mo en favor de sus poseedores; los pasos a seguir serían:

- 1.- Obtención de un poder notarial por parte del frac-  
cionador.
- 2.- Levantamiento topográfico de poligonales y determi-  
nación de lotificación.
- 3.- Solicitud al Cabildo Municipal de certificación de  
vialidad e incorporación al casco urbano.
- 4.- Solicitud de Autorización de subdivisión a la Se-  
cretaría de Desarrollo Urbano o su equivalente.
- 5.- Verificación de documentos del poseedor (contratos  
de compra-venta, prediales, traslado de dominio, -  
etc.).
- 6.- Elaboración de demandas y seguimiento de juicios -  
de usucapción.
- 7.- Obtención de sentencias judiciales, e inscripción  
de las mismas en el Registro Público de la Propie-  
dad.
- 8.- Entrega de títulos de propiedad.

Antes de entrar al contenido de cada punto, debemos -- aclarar que la simplificación del procedimiento de regularización implica la preexistencia de asentamientos humanos consolidados por más de CINCO AÑOS, adquiridos de buena fé por los poseedores, ubicados en predios urbanizables, etc. Debemos mencionar también que el objeto de lograr una pronta regularización radica en obtener en forma más rápida la propiedad por parte de los poseedores de los predios irregulares (lo que los hará sujetos del crédito y los incluirá a un régimen de legalidad). Y a la par que se estén desarrollando los Juicios de Usucapión con el fin antes mencionado, podrá tramitarse (con el poder que previamente otorgó el fraccionador) la Autorización de subdivisión del terreno a regularizar, para con ello, los Ayuntamientos puedan captar el ingreso que por éste concepto el fraccionador debió cubrir y que será el objetivo final de este trámite.

1.- Obtención de un Poder Notarial por parte del fraccionador. - En este punto se identificará perfectamente al fraccionador, a quien desde luego se le exigirá la subdivisión del predio a regularizar, como ésta no existe, se le hará saber las consecuencias jurídicas de su conducta (denuncia penal, procedimiento administrativo de ejecución, etc.). - Hecho lo anterior se le propondrá otorgue a la autoridad regularizadora un poder notarial general amplísimo sobre el predio a regulari

zar. Lo anterior, para tener la personalidad jurídica necesaria para la tramitación de la subdivisión que será pagada por el fraccionador, y así mismo, para firmar los allanamientos de cada uno de las demandas de usucapión instauradas en su contra en el Juzgado Civil correspondiente.

2.- Levantamiento topográfico de poligonales, determinación de lotificación.- Con esta actividad el organismo regularizador podrá determinar la superficie, medidas y colindancias y ubicación del terreno y dentro de él podrá iniciar los levantamientos individuales de cada lote ocupado, clasificándolos por manzanas, al mismo tiempo podrá definir andadores o vialidades que deberá tener el asentamiento e incluso localizar las áreas de donación o verdes que servirán para dotar de algún servicio público a este predio; en suma aquí se determina la superficie a regularizar, el número de lotes irregularmente asentados (con superficie, medidas y colindancias) sus manzanas, vialidades, áreas de servicios, es decir una lotificación de hecho que pretenderá incorporarse al régimen de legalidad.

3.- Solicitud al Cabildo Municipal de la certificación de vialidades e incorporación al caso urbano.- Efectuados los trabajos técnicos de campo (levantamiento topográfico de poligonales, determinación de lotificación) el plano correspon

diente deberá someterse a la aprobación del Cabildo Municipal, para que éste certifique la existencia de calles y andadores e incorpore a la área urbana de su Municipio, el asentamiento Humano Irregular, lográndose con ello, dar la existencia legal a vías públicas. De esta autorización deberá resultar un acta - de Cabildo que será:

- Elaborada por el Secretario del H. Ayuntamiento -- competente.

4.- Solicitud de autorización de subdivisión a la Se--  
cretaría de Desarrollo Urbano o su equivalente.- Con la escri-  
tura de propiedad del fraccionador, el poder notarial en favor  
del Ayuntamiento, el acta de Cabildo Municipal expedida con mo-  
tivo de la certificación vialidades e incorporación al caso ur-  
bano, alineamiento oficial del predio, plano de lotificación,  
certificado de libertad de gravámen expedido por el Registro -  
Público de la Propiedad, solicitud por escrito, etc., el orga-  
nismo regularizador procede a solicitar la autorización de subdi-  
visión de la secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas  
o su equivalente. Para poder obtener esta autorización esta de-  
pendencia comprobará con una verificación de campo que el te-  
rreno que se pretende regularizar se encuentra dentro de la zo  
na clasificada como urbanizable de acuerdo al Plan Estatal y -  
Municipal de Desarrollo Urbano vigente. Posteriormente elabora

rá un dictámen técnico de la factibilidad de regularización, y una vez reunidos todos los requisitos se emitirá una resolución concediéndose la autorización, resolución que se comunicará al organismo regularizador, junto con la liquidación de derechos que deberá cubrir el fraccionador a la Tesorería Municipal correspondiente.

5.- Verificación de documentos del poseedor (contratos de compra-venta, prediales, traslado de dominio etc.).- En este punto se deberá llevar a cabo un censo de los poseedores - irregularmente asentados, solicitándole copias de los documentos que les extendió el fraccionador, verificándose al mismo tiempo su superficie, medidas y colindancias de sus lotes, mismos que deberán coincidir con el plano que previamente ya se elaboró y que está en proceso de autorización de subdivisión.

6.- Elaboración de demandas y seguimientos de Juicios de Usucapión. Una vez que exista congruencia entre los documentos que poseen los colonos con el plano se les citará para la firma de su demanda de usucapión, la que se presentará al Juzgado Civil correspondiente, procediendo la autoridad regularizadora en uso de la representación jurídica que tiene el fraccionador, a notificarse de dichas demandas y a allanarse a las mismas con el fin de obtener en forma rápida la sentencia correspondiente.

7.- Obtención de sentencias judiciales e inscripción de las mismas en el Registro Público de la Propiedad.- Una vez dictada la sentencia, se promoverá su ejecutoria para que acordada esta de conformidad, y con las copias certificadas de la misma y el oficio que ordene su inscripción, se remita al Registro Público de la Propiedad competente para su inscripción la que una vez realizada nos permitirá preparar su entrega.

8.- Entrega de títulos de propiedad.- En este punto el Ayuntamiento en pleno y con la previa autorización del Presidente Municipal, procederá en un acto público a entregar los títulos de propiedad a los colonos beneficiados con la regularización.

Por otra parte, debemos mencionar que esta facultad de los Ayuntamientos queda sujeta exclusivamente a la Regularización de predios urbanos, lo que desde nuestro particular punto de vista, implica que no puede intervenir en la regularización de Asentamientos Humanos generados en zonas ejidales o comunales. Lo que nos dá pauta para proponer que sea reformada la Ley Federal de la Reforma Agraria en su Artículo 117 y con ello se incluya a los Ayuntamientos para que puedan solicitar, substanciar y en su caso obtener a su favor la expropiación de este tipo de bienes, y con lo anterior pueda intervenir en su regularización con el mismo procedimiento jurídico que al efecto

desarrolla la CORETT. Consideramos esta reforma de vital importancia puesto que los Ayuntamientos, que son las instancias de Gobierno que reciben el reclamo de los colonos asentados irregularmente en estas zonas, en forma inmediata, actualmente no tienen la facultad de resolver el problema de la regularización y se constituye únicamente en gestores de esta demanda ante la CORETT.

Para evitar la posible duplicidad de funciones de los Ayuntamientos con respecto de CORETT -y en el caso del Estado de México respecto de CRESEM- creemos que deberán celebrarse convenios de coordinación que permitan determinar las áreas específicas a regularizar por cada autoridad dentro del territorio Municipal, lo que desde luego redundará en beneficio de los poseedores asentados irregularmente, pudiéndose atacar en forma más rápida y efectiva a esta problemática y al mismo tiempo se logrará que los Ayuntamientos tengan ingerencia directa en la solución de la problemática de la regularización de la tenencia de la tierra dentro de su espacio geográfico, sin importar de que se trate de predios urbanos o bien ejidales o comunales. Esta consideración quedará sujeta a las condiciones particulares y a la capacidad económica, política y social que impere en cada municipio. Con esto queremos hacer incapié en que lo verdaderamente relevante de ampliar la facultad de intervención y por ende de acción de los Ayuntamientos en la

Regularización de Asentamientos Humanos Irregulares generados en zonas ejidales o comunales es que, no quede sujeto a la acción de otro organismo regularizador como lo es la CORETT, -- pues actualmente su actuar queda reducido a ser un simple gestor de esta problemática que enfrenta de manera directa dentro de su circunscripción territorial, sino que sean éstos los que den la solución.

Por otra parte debemos mencionar, que no dudamos que existan Municipios que no tengan una gran problemática respecto del tema que nos ocupa, pues lo verdaderamente importante es que se les conceda esta nueva facultad a todos los Ayuntamientos pues es bien sabido que en los últimos 40 años nuestro país ha tenido un crecimiento poblacional muy elevado, baste citar en forma ejemplificativa que actualmente existen en el Estado de México 17 Municipios que se han conurbado con la Ciudad de México y en los cuales existe un alto índice de irregularidad en la tenencia de la tierra no sólo en predios urbanos sino también en zonas ejidales y comunales.



## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- La corriente jus-naturalista se encuentra errada en la concepción del municipio pues lo considera como una agrupación de familias cualquiera, aunque sea del tipo natural, y está muy alejada de la verdad, pues una cosa es la familia o grupos de ellas como ejemplos típicos de comunidad y otra cosa es aquella comunidad que independientemente de sus lazos sanguíneos, se expresa no solo como localidad domiciliada sino como asentamiento de mercado y como inmediata institución de autonomía para atender las necesidades surgidas por ese acto de asociación, es decir, no basta la simple coexistencia de personas para considerárseles dentro de un término que implica la institucionalización política de un régimen social y operativo, esto es, se requiere del orden jurídico para lograr la satisfacción de sus intereses locales.

- La teoría legalista en sus extremos ha llegado a otra clase de resultado: ha visto al municipio solo como una unidad administrativa encargada de dotar de servicios públicos a la comunidad y no como una instancia de poder o nivel de Gobierno del Estado.

- Las dos anteriores conclusiones nos llevan a -

una tercera en donde se establece que se requiere de la existencia de tres elementos indispensables para que el municipio exista: esto es que exista un territorio, una población y que esta se encuentre regida por un orden normativo es decir, que también concurra el derecho.

- El Estado Municipal en Grecia fijó el concepto de autonomía local vigente aún en nuestra época; en Grecia apareció el sufragio como expresión primera de la soberanía popular y el interés público sustituye a las cuestiones religiosas. Los derechos políticos desenvocan en nuevas magistraturas de carácter democrático, muchas de las cuales continúan ejerciéndose dentro de la administración. (Receptores de cuentas, responsables de mercados, encargados de las funciones de policía etcétera). Se cimentó la organización fiscal en materia de ingresos y egresos.

- Roma aporta la creación de los ediles curules que tuvieron jurisdicción administrativa y de policía, debiéndose a ello las primitivas leyes que regulan a los municipios. (Pues debemos recordar que durante el Gobierno de Tarquino el Soberbio, Sexto Papyrio las coleccionó en un código que se llamó Papyriano con lo que el municipio adquirió sus propias funciones).

- En suma, la herencia de Grecia y Roma se resume de la siguiente forma: Ambas aportan el principio de la autonomía municipal, del régimen familiar, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal del gobierno edilicio, de la responsabilidad de los funcionarios y la diferenciación de funciones entre el Estado y el Municipio.

- El problema de la centralización del poder que sufrió Roma, la descomposición del Imperio y la dominación visigoda provoca la desaparición paulatina del Municipio Romano.

- La obra de reconquista fortaleció en los españoles la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío árabe.

- El Municipio Español en su etapa de decadencia (finales del siglo XIII y durante el siglo XIV se presenta enormemente debilitado debido a que se convierten en vitales los cargos que antes eran electivos y temporales, la independencia en los acuerdos se veía disminuida; pues el consejo aceptaba la intervención de los regidores perpetuos. Los oficios consejiles que antes eran honoríficos, y de elección popular posteriormente fueron objeto de venta; así mis

mo se tomaron diversas medidas antilocalistas por Don Alfonso X el Sabio, Don Felipe II y se presentó el robustecimiento del poder central de los Reyes Católicos, factores todos ellos, que aceleran la decadencia del Municipio Español.

- El conocimiento contemporáneo del actuar de los municipios en esta época exclusivamente por lo que se refiere a los países de Francia, España e Italia lo consideramos de especial relevancia debido a la influencia que sus antecedentes han tenido directamente en nuestra cultura municipalista latinoamericana; baste citar el caso de las polis griega y gens romana; así como la influencia de las ideas francesas en el logro de la independencia de la Nueva España.

- El antecedente del Municipio en nuestro país lo encontramos en el Calpulli que se fincaba en la explotación de la tierra, por lo tanto la base de las relaciones entre el hombre y la comunidad fueron en primer término agrarias y en segundo lugar vecinales es decir, que nuestro antecedente municipal es de carácter agrario.

- El 22 de abril de 1519 se funda el primer Municipio y Cabildo formados en México a la usanza del Derecho Municipal Español de la Edad Media en la Villa Rica de la -

Vera Cruz. Fundación que no obedeció al deseo de fincar la estructura jurídico-política del territorio por conquistar sino para investir a Cortés de autoridad para realizar la conquista de México. Independizándose de esta forma Cortés, de Diego de Velázquez Gobernador de Cuba.

- Instaurado el régimen municipal por los conquistadores, se empieza a sentir la preponderancia de los peninsulares en el control de los Ayuntamientos. Esto determinó el nacimiento y fortalecimiento de la participación de los españoles nacidos aquí en las labores inherentes a municipio colonial.

- Los gérmenes de descomposición del municipio colonial se observan con la venta o arrendamiento de los cargos concejiles; en la designación discrecional de buena parte de los ediles y su carácter hereditario en no pocos casos, en la disminución tributaria de las comunas lo que le dió la puntilla a su autonomía y a su capacidad de respuesta administrativa.

- Con la Revolución Francesa y con la Ley del 14 de diciembre de 1789 los tres poderes clásicos de Montesquieu, el municipio adquirió el carácter de cuarto poder, siendo este un antecedente en la actitud liberadora de los

cabildos y si a ello aunamos la Independencia de los Estados Unidos de Norte América apreciamos la gran influencia - que ejercieron en las municipalidades modernas, entre las - que se cuentan las del México actual.

- En la época de independencia estuvieron en pugna dos formas de control de la política local: la conservadora de carácter centralista, que determinaba la rigurosa - jerarquía del sistema de autoridad central y por consecuencia la supresión de la naturaleza electiva de los Ayunta---mientos; y la liberal de carácter federalista que defendía el principio de elección popular de los ayuntamientos en un régimen de autonomía.

- En la etapa anterior a la Revolución Mexicana no se consideró la autonomía de ayuntamiento en virtud de - que todos los funcionarios estaban sujetos a la Autoridad - de prefectos y subprefectos. Prefecturas que tutelaron el régimen municipal cada vez con mayor auge hasta llegar a su punto culminante en la época de Porfirio Díaz, factor que - de alguna manera influyó para el movimiento revolucionario.

- Con el movimiento revolucionario los grupos - opositores al General Díaz exigieron la libertad municipal y la desaparición de las jefaturas políticas que constitúan un instrumento de control del gobierno central.

- El constituyente de 1917 en su Artículo 115 - Constitucional consagró el principio del Municipio Libre, - pero no reglamentó su ejercicio.

- Las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional de fecha 2 de febrero de 1983 determinaron un - nuevo ámbito de competencia para la vida municipal que se - caracteriza por:

- La ratificación del principio constitucional - de la personalidad jurídica del municipio y queda establecida su capacidad jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.

- Se fortalece el poder municipal al restituir a los ayuntamientos los asuntos comunitarios y, se fortalece la institución de la división de poderes en los tres niveles de gobierno.

- Se establece un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos y legitima la facultad de los municipios de convenir programas con otros municipios, con los Gobiernos Locales y con la Federación para consolidar - su desarrollo económico y social.

- Se conserva el concepto originario del Artículo 115 que prescribe la libre administración de su Hacienda por los Municipios. Se delimitan sus fuentes tributarias, reservándosele los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria.

- Se dotó al Municipio de las bases legales para que formule, apruebe y administre su Plan de Desarrollo Urbano Municipal.

- Se define y establece con claridad los servicios mínimos que corresponde proporcionar al Municipio.

- Se establecen criterios uniformes y los procedimientos acordes con nuestro régimen de garantías para dar mayor seguridad jurídica a los gobernados y sus representantes en lo relativo a la desaparición o revocación del mandato de los Ayuntamientos y la suspensión o destitución de sus miembros.

- Se amplían los cauces participativos de los partidos políticos en; beneficio de los ciudadanos al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos.



- Se amplían explícitamente a todos los trabajadores municipales del país las garantías que el Artículo 123 Constitucional les confiere.

- Se establece un régimen constitucional claro y al mismo tiempo flexible para conservar el patrimonio institucional de los municipios, graduar y diferenciar las reformas en cada Estado de acuerdo a las características de heterogeneidad existentes entre los Municipios.

- Con los tres párrafos adicionados a la parte final de la fracción I del Artículo 115 Constitucional consideramos que se pretendió fortalecer la libertad política del municipio impidiendo que los gobiernos de los Estados dispusieran de los ayuntamientos, sin embargo lo único que se logró es determinar la garantía de legalidad y audiencia a los ayuntamientos, cuando se les pretende suspender o declarar desaparecidos o bien se suspenda o revoque el mandato de alguno de sus miembros. Es decir se convalida jurídicamente este procedimiento antes de dudosa legitimidad, aunque se avanza porque se le dá oportunidad a los afectados de ofrecer pruebas y alegatos.

- Es siempre loable que al Municipio se le dé el fortalecimiento económico y creemos que con esta reforma se

logra, sin embargo quedó pendiente determinar un instrumento jurídico que permitiera exigir el pago portuno y en efectivo de las participaciones federales que le corresponden a los Ayuntamientos, pues recordemos que no existe ningún órgano que se encargue de derimir una controversia entre el Estado y el Municipio y además las participaciones federales de los Municipios estarán sujetas al arreglo de montos y plazos que establezcan las legislaturas de los Estados. Es decir, por un lado se fortalece económicamente al Municipio pero por el otro se le aplica un medio de control a través de las legislaturas locales.

- Cuando en la fracción II del Artículo 115 se le reconocen facultades al Municipio para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, debemos superar la idea de considerar al Municipio como una delegación del Poder Ejecutivo, como una forma de descentralización administrativa y debemos entenderlo como un verdadero nivel de gobierno -aunque en la práctica aún no contenga las tres funciones (ejecutiva, legislativa y judicial)- no debemos olvidar que la diferencia substancial entre ley y reglamento es que la primera la expide un órgano legislativo y el reglamento es expedido por un órgano administrativo aunque ambas normas -

sean abstractas, generales e impersonales. Y que la reforma dispuso la limitación de que esta facultad se desarrollaría de acuerdo a las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados, bases normativas que en la práctica no existen y como ejemplo debemos señalar que no existe ninguna ley que determine la forma de cómo se debe prestar los servicios públicos y, las legislaturas locales sólo se concretan a adecuar sus constituciones y leyes orgánicas a la Constitución Federal; por lo que consideramos que los ayuntamientos al establecer sus reglamentos, éstos podrían equipararse a lo que pudiera ser una ley aunque en estricta técnica jurídica no lo sea; además y reforzando ésta inquietud, no debemos olvidar el hecho de que en la integración de los Cabildos Municipales existe la representación proporcional, que es un sistema de integración legislativa.

- Por lo que se refiere a la fracción V del Artículo 115 Constitucional, los Municipios al reglamentar en relación al Artículo 27 Constitucional en realidad expiden lo que pudiera equipararse a una ley, siguiendo la idea y la inquietud que consideramos en las líneas que anteceden tomando en consideración, que no existe una ley que reglamente la facultad municipal en la intervención en la regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, la participación del Municipio en la creación y administración de sus reservas territoriales, etcétera.

- La fracción IX del Artículo 115 Constitucional, actual fracción VIII, pretendió regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios, pero nació con el defecto de que no precisó en que apartado el "A" o el "B" de Artículo 123 Constitucional deberían de apoyarse las legislaturas de los Estados para reglamentar estas relaciones, además debemos tomar en consideración que desde el punto de vista de la técnica jurídica, no debe existir una disposición laboral fuera del Artículo Constitucional que contempla estas determinaciones; y por esto se cuestiona la facultad de reglamentar sobre este tipo de relaciones laborales a las legislaturas de los Estados; pues debemos recordar que la fracción X del Artículo 73 Constitucional establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la expedición de leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123 Constitucional y, no por el hecho de que se pretenda ahora reglamentar relaciones laborales de los trabajadores del Estado y Municipios fuera de Artículo 123 Constitucional, es decir, dentro del Artículo 115 de nuestra Carta Magna, esta facultad queda excluida - pues incluso la propia reforma señala que estas reglamentaciones se basarán en el Artículo 123 Constitucional.

- Se propone a todos los Ayuntamientos de la República de acuerdo a la problemática que enfrenten en el -

área que nos ocupa, la creación de una oficina, departamento o dirección que pueda llevar a cabo la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

- Así mismo se propone que los Ayuntamientos implementen cursos de capacitación en la acción regularizadora, para que sus funcionarios al tener conocimiento de causa, una vez capacitados puedan desempeñar con mayor eficacia esta acción.

- Consideramos factible elevar a rango de ley tan to en la esfera de competencia federal como local, la regla mentación secundaria de la fracción V del Artículo 115 Cons titucional y sobre todo que fuera más precisa sobre la fa-- cultad constitucional de la intervención en la Regulariza-- ción de la Tenencia de la Tierra urbana por los Ayuntamien-- tos.

- Así mismo proponemos que debe ampliarse la pe-- na al delito de fraccionador ilegal, con el objeto de que - no alcance fianza y además, que este tipo legal sea perse-- guible por querrela de parte, es decir, que deba denunciar la institución que deja de percibir el impuesto del fraccio-- nador; lo anterior con el objeto de tener un término más am plio para ejercitar acción penal en contra del fraccionador.

Lo anterior con la finalidad de que durante el procedimiento poder convenir el sobreseimiento, el cual para que opere, deberá estar sujeto a dos condiciones:

A) Que el fraccionador liquide o garantice el pago de los derechos que se generaron por fraccionar ilegalmente.

B) Que se obligue a regularizar el asentamiento humano, extendiendo las escrituras públicas o títulos de propiedad a cada uno de los poseedores irregularmente asentados, y para este objetivo obligarse a aportar la documentación que sea necesaria y a cubrir los gastos que de su parte se requiera.

- Se propone que el Gobierno del Estado de México actualice su Plan Estatal de Desarrollo pues el que viene utilizándose es de más de hace 7 años y sigue siendo base para otros planes de desarrollo urbano municipal, por ejemplo el del Municipio de Huixquilucan que es de 1991 y, para reformar planes de centros de población estratégicos.

## BIBLIOGRAFIA

- OCHOA CAMPOS MOISES  
"La reforma Municipal"  
Cuarta Edición. Edit. Porrúa, México 1985.
  
- RENDON HUERTA BARRERA TERESITA  
"Derecho Municipal"  
Edit. Porrúa México 1985.
  
- RECASENS SICHES LUIS  
"Tratado General de Sociología"  
Decima Octava Edición. Edit. Porrúa, México 1980.
  
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIO MUNICIPALES  
"El Municipio Mexicano"  
Secretaría de Gobernación  
Primera Edición, México 1985.
  
- FLORIS MARGADANT S.  
"Derecho Romano"  
Décima Edición. Edit. Esfinge, México 1981.
  
- BEJARANO SANCHEZ MANUEL  
"Obligaciones civiles"  
Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1981.

- FUSTEL DE COULANGES  
"La Ciudad Antigua"  
Quinta Edición. Edit. Porrúa México 1983.
  
- GESALDO VENEGAS RUBEN  
"Régimen constitucional de los Municipios y examen del  
juicio político a los ayuntamientos y sus miembros"  
Centro Nacional de Estudios Municipales  
Sría. Gobernación. México 1986.
  
- TENA RAMIREZ FELIPE  
"Derecho Constitucional Mexicano"  
Decimo novena edición. Edit. Porrúa México 1983.
  
- ROBLES MARTINEZ REYNALDO  
"El Municipio"  
Editorial Porrúa, México 1987.
  
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES  
"Historia del Municipio en México"  
Textos Municipales Número 1  
Sría. Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación, México.
  
- JACQUES ELLUL  
"Historia de las Instituciones de la Antigüedad"  
Biblioteca Jurídica Aguilar.



- PODER EJECUTIVO FEDERAL  
"Plan Nacional de Desarrollo"  
Primera Edición  
Sría. Programación y Presupuesto.
  
- MOISES OCHOA CAMPOS  
"El Municipio, su evolución institucional"  
Editado por el Instituto de Asesoría y Capacitación Fi--  
nanciera Municipal de Banobras.  
México 1981.
  
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES  
"Reforma Municipal y su Reglamentación"  
Primera Edición. Sría. Gobernación, México 1986.
  
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES  
"Estudios Municipales"  
Primera Edición. Sría. Gobernación, México 1986.
  
- LEON PORTILLA MIGUEL  
"Antología de Teotihuacan a los Aztecas"  
Lecturas Universitarias.  
Segunda Edición, México 1972.

- RALPH TURNER.  
"Las grandes culturas de la humanidad"  
Tomo I y II Fondo de Cultura Económica  
Quinta Reimpresión 1985.

- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.  
"El desafío Municipal"  
Primera reimpresión. Sría. Gobernación  
México 1985.

- LUIS PASOS  
"La disputa por el Ejido"  
Editorial Diana,  
Primera Edición, México 1991.

#### DIARIOS, REVISTAS Y FOLLETOS

- GACETA DEL GOBIERNO  
"Plan Estatal de Desarrollo urbano"  
Gaceta Número 118  
19 de diciembre de 1983.
- GACETA DEL GOBIERNO  
"Decreto que crea la Comisión Reguladora del suelo del -  
Estado de México" CRESEM Gaceta Número 39  
24 de agosto de 1983.

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION  
"Acuerdo por el que se crea la CORETT"  
26 de agosto de 1973.
  
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION  
"Decreto por el que se reestructura CORETT"  
3 de abril de 1973.
  
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION  
"Decreto por el que se reestructura CORETT como organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios".  
8 de noviembre de 1974.
  
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION  
"Decreto que reforma el Artículo 27 Constitucional"  
6 de enero de 1992.
  
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION  
"Decreto en el que se reforma el Artículo 115 Constitucional"  
17 de marzo de 1987.
  
- EL UNIVERSAL  
"Suplemento al Tercer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari".  
2 de noviembre de 1991.

- FOLLETO: CORETT.  
Edit. Por la Secretaría de la Reforma Agraria.  
México.
  
- FOLLETO: CORETT Y SUS VECINOS.  
Editado por la Secretaría de la Reforma Agraria.  
México.
  
- FOLLETO: PLAN NACIONAL DE REGULARIZACION  
Editado por CORETT.  
México.
  
- REVISTA JURIDICA  
Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma de Querétaro  
Septiembre de 1983.

## PONENCIAS, CONFERENCIAS, FOROS

- INGENIERO ARTURO MORAN.  
"Desarrollo Urbano. Asentamientos Humanos Irregulares"  
Foro plenario del Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de México 1990.

- CRESEM.  
"Instructivo de Operación de los Comités Municipales de  
Prevención y Control del Crecimiento Urbano".  
Dirección de Prevención y Desarrollo Social.
  
- CONGRESO ESTATAL DE LOS ABOGADOS AL SERVICIO DEL ESTADO  
"Los Asentamientos Humanos y Regularización de la Tenencia  
de la Tierra."  
Ecatepec, México. 23 de junio 1990.
  
- REUNION REGIONAL CEPES PRI.  
Huixquilucan, Naucalpan, Tlalnepantla  
Junio 19 de 1990.
  
- A MITAD DEL CAMINO.  
"Los Asentamientos Humanos en el Estado de México y zona  
conurbada"  
Ixtapan de la Sal, México  
Julio 1989.
  
- PRIMER FORO DE ORGANIZACION POPULARES DE NAUCALPAN.  
"Los Asentamientos Humanos y la Tenencia de la Tierra"  
Enero, 1990.

## LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO.
- LEY FEDERAL DE PROTECCION DEL AMBIENTE.
- LEY DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION DEL AMBIENTE.
- LEY FORESTAL.
- LEY DE EXPROPIACIONES.
- LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.
- CODIGO CIVIL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- CODIGO CIVIL VIGENTE PARA EL ESTADO DE MEXICO.
- CODIGO PENAL VIGENTE PARA EL ESTADO DE MEXICO.
- PRONTUARIO DE LEGISLACION FISCAL 1991.