



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

"ARAGON"

ESTUDIO CRITICO SOBRE EL MUNICIPIO LIBRE EN
MEXICO Y SUS TRES AÑOS DE GOBIERNO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

Licenciado en Derecho

P R E S E N T A :

HELIODORO ESCUDERO GARCIA

San Juan de Aragón, Méx.,

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCION DE LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

1. ORIGEN Y NATURALEZA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.....	8
1.1. La Idea del Municipio en el México-Precortesiano...	10
1.2. El Municipio en la Colonia	13
1.3. Reformas y Tratamientos al Municipio a partir de la Independencia	18
1.3.1. La Constitución de Cádiz.....	19
1.3.2. La Constitución de 1824.....	20
1.3.3. Las Siete Leyes de 1836.....	21
1.3.4. Las Bases Constitucionales de 1843.....	26
1.3.5. El Plan de la Ciudadela.....	27
1.3.6. La Reforma	31
1.3.7. La Constitución de 1857.....	32
1.3.8. Regimen Municipal del Imperio de Maximiliano.	33

CAPITULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO EN NUESTRA REVOLUCION Y LA CONSTITUCION DE 1917

2.1. Las Prefecturas y Jefaturas Políticas	36
2.2. El Partido Democrático	37
2.3. El Plan de el Zapote y el Plan de Valladolid.....	38
2.4. El Plan de San Luis Potosí.....	39
2.5. El Plan de Bernardo Reyes	39

VI

2.6. El Plan de Ayala y el Programa de Reformas.....	10
2.7. El Plan de Santa Rosa	10
2.8. El Pacto de la Empacadora	11
2.9. El Artículo 115 Constitucional.....	12

CAPITULO TERCERO

PANORAMA NACIONAL E INTERNACIONAL DE ALGUNAS CONSTITUCIONES EN LO REFERENTE A LOS MUNICIPIOS

3.1. La Constitución de Aguascalientes.....	82
3.2. La Constitución de Baja California Sur.....	84
3.3. La Constitución de Colima	87
3.4. La Constitución de Chiapas.....	88
3.5. La Constitución de Michoacán	90
3.6. La Constitución de Morelos	92
3.7. La Constitución de Sinaloa	94
3.8. La Constitución de Veracruz.....	96
3.9. Texto de los Artículos Relativos al Municipio en las Constituciones de Otros Países.....	97
3.9.1. La Constitución de Argentina	97
3.9.2. La Constitución de Cuba	98
3.9.3. La Constitución de Francia.....	103
3.9.4. La Constitución de Italia	103
3.9.5. La Constitución de Noruega.....	104
3.9.6. La Constitución de la República Española	105
3.9.7. La Constitución de la República Popular de - China	105

INTRODUCCION

Al realizar el trabajo de la Institución del Municipio, la idea es buscar una serie de respuestas a la problemática actual del Ayuntamiento, Administrativo, Político, y Económico. De las funciones que se realizan durante los tres años de gobierno que respectivamente tienen cada uno de los Municipios en México.

En el capítulo primero, se lleva a cabo la reseña de toda la evolución que tuvo el Municipio a partir de la conquista de los españoles, no sin antes hacer mención de la existencia de nuestro "Calpulli", que es la forma social y administrativa con la cual nuestros antepasados daban vida a sus barrios, y que es lo más parecido a los Municipios traídos por los conquistadores, posteriormente hago un comentario sobre la evolución que tuvo durante la colonia, y su desarrollo a partir de 1810, fecha en que se inicia la primera gran revolución social de nuestro país. haciendo un recorrido nos encontramos con la Constitución de Cádiz, la Constitución de 1824, las siete leyes de 1836, las Bases Constitucionales de 1843, el Plan de la Ciudadela, la Reforma, la Constitución de 1857, y el Régimen Municipal del Imperio de Maximiliano.

En el capítulo segundo, describe la evolución y nacimiento de nuestra Constitución de 1917, y en especial la creación del artículo 115 Constitucional, iniciando el estudio

con las prefecturas y jefaturas políticas, como herencia de las administraciones pasadas, que es el dominio completo de ciertas regiones del territorio nacional, controlando en forma arbitraria su economía, y administrando por igual la impartición de la justicia.

Para la creación del artículo 115 Constitucional se da una serie de acontecimientos que robustecen y sirven de antecedente histórico para la formación de la Institución Municipal, entre ellos tenemos: El Partido Democrático, formado por partidarios de Francisco I. Madero y contrarios del Presidente Porfirio Díaz, posteriormente tenemos el Plan de el Zapote y el Plan de Valladolid, siguiéndolo el Plan de San Luis Potosí, el Plan de Bernardo Reyes, El Plan de Ayala y el Programa de Reformas, El Plan de Santa Rosa y el Pacto de la Empacadora, para finalmente terminar el trabajo de creación del artículo 115 Constitucional.

En este capítulo, se hace un señalamiento de todos las reformas que ha sufrido el artículo 115 Constitucional, que van del 20 de Abril de 1933, hasta la última reforma de febrero de 1983, instituida por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

En el capítulo tercero, se trabajó sobre el texto de -

algunas constituciones de varios estados de nuestro país, entre ellos tenemos: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Michoacán, Morelos, Sinaloa, y Veracruz. En lo relativo a otros países tenemos: Argentina, Cuba, Francia, Italia, Noruega, España, República Popular de China, para concluir con la constitución de lo que fué la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, antes de su desintegración.

Por último en el capítulo cuarto, se analiza las capacidades administrativas que tienen los municipios en México, así como su organización interna, sus fuentes de ingreso, su Bando Municipal, sus limitaciones hacendarias, las desigualdades sociales dentro de los municipios urbanos en relación con los rurales, su organigrama, análisis de los principales servidores públicos municipales, y un listado de los últimos municipios creados por el poder ejecutivo.

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCION DE LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.- ORIGEN Y NATURALEZA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.1. La Idea del Municipio en el México-Precortesiano.

1.2. El Municipio en la Colonia.

1.3. Reformas y Tratamientos al Municipio a Partir --
de la Independencia.

1.3.1. La Constitución de Cádiz.

1.3.2. La Constitución de 1824.

1.3.3. Las Siete Leyes de 1836.

1.3.4. Las Bases Constitucionales de 1843.

1.3.5. El Plan de la Ciudadela.

1.3.6. La Reforma.

1.3.7. La Constitución de 1857.

1.3.8. Régimen Municipal del Imperio de Maximilian
no.

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCION DE LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO

La institución del Municipio en México, tiene una importancia extraordinaria ya que hoy en día es la unidad económica y administrativa en la cual tiene su base la administración de la federación, por ello es el interés de desarrollar la importancia histórica y política que ha tenido el Municipio no sólo en nuestro país, sino que en España fue y es toda una institución de libertades, de ideas, de costumbres, y de esperanzas de progreso regional, así como contribuyente a nobles causas de interés nacional, sin más preámbulo le entramos al tema; con la firme idea de contribuir en una forma mínima pero concreta a desarrollar un interesante tema, que nos ocupa.

El maestro Margadant S., en su obra "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", hace referencia en varias ocasiones de la importancia del Municipio como institución de tal manera que nos remitimos a su obra para obtener información concerniente al tema encontrando lo siguiente:

"Los nobles formaron dos confradías militares, con los símbolos del águila y del jaguar. Entre ellos jugaba un gran papel el nacom, jefe militar elegido por tres años, durante los cuales gozaba de grandes honores, incluso religiosos, pero

quien debía llevar una vida retirada, casta y ejemplar. Los ya mencionados alcaldes, bataboob, también fuerón considerados como nobles, así como los dos o tres consejeros municipales, responsables de los barrios de cada municipalidad".

(1) Esto era parte de la administración que la cultura maya tenía de su organización social. Sobre el derecho público - azteca, el maestro Margadant , nos manifiesta: "Estos clanes-calpullis, término con el cual se designaban los terrenos comunales que correspondían a cada clan, eran grupos de familias emparentadas entre ellas, viviendo bajo un sistema patrilineal, probablemente no exogámico(aunque la teoría de Bandelier, que afirma el carácter exogámico de los calpullis, aún encuentra defensores), y con residencia patrilocal. Originalmente, dentro de estos grupos hubo una vida relativamente democrática, bajo un gobierno de consejos de ancianos. Estos calpullis tenían sus propios dioses, formaban unidades militares y como ya dijimos, tenían en propiedad colectiva ciertos terrenos. Hacia abajo estaban subdivididos en tlaxilacalli; hacia arriba, agrupados en cuatro campans . El conjunto de estos campans se encontraba sometido a un solo líder militar, el tenoch, asistido por nueve jefes, quizás los representantes de los nueve clanes, existentes en tiempos de la fundación de tenochtitlán, en 1325 d.c. (o quizás en 1364 o 1390)".(2)

(1) Guillermo Floris Margadant S. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 9a. Edición. Ed. Esfinge, S.A. Estado de México, 1990, Pág. 16.

(2) Ibid. Pág. 21.

Desprendemos de ello que el Calpulli, era el centro administrativo y de control que los aztecas mantenían en su división territorial y política; más adelante veremos la similitud que tendrá con el Municipio Español, traído por los conquistadores.

Con la conquista surge un derecho indiano, sobre el cual el maestro Margadent S. Manifiesta:

"En orden de prelación de la fuentes del Derecho Castellano, aplicable subsidiariamente a los territorios de ultramar, se encuentra en L1, 1.1.2, que se refiere a las leyes de Toro (1505). Estas leyes, a su vez se basan en ordenamiento de Alcalá, de 1348, que establece como orden: 1) Este Ordenamiento de Alcalá, luego; 2 los fueros municipales y el fuero real y finalmente, 3) Las partidas. Sin embargo, en caso de controversias, surgidos en la Nueva España posteriormente a 1567,"(3)

Como ya existían instrumentos precisos de la organización Municipal, derivado de ello se da una transformación profunda en la Administración de la Nueva España.

(3) Ibid. Pág. 50.

1.- ORIGEN Y NATURALEZA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Los pueblos prehispánicos del Altiplano, hoy México, basaron su organización social en el Calpulli, el que se caracteriza de la siguiente manera: estructurado en barrios, su jefe en el Imperio Azteca era el Tlatoani, quien tenía la administración civil y criminal, formaban un conjunto de Linajes, establecían una vinculación entre la tierra y su residencia, de esta residencia nacían derechos y obligaciones; entre sus derechos esta el ser protegido por el grupo y dentro de sus obligaciones tenemos el pagar tributo, ya sea en trabajo o en mercancías.

De la conquista española nos llega el Municipio en su forma más acabada de donde investigadores lo contemplan como: "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 componentes de asociación de éstos".(4)

De esta forma nos damos cuenta de la importancia que tiene el estudio del Calpulli, en nuestra organización primitiva, con

(4) Moises Ochoa Campos. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, S.A. México, 1979, Pág. 29.

ello el descubrimiento que se le concedía a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económica, asimismo -- percatarse del orden en los trazos urbanos y la armonía que -- debió tener la ciudad de Tenochtitlán, antes de la llegada -- de los españoles.

El Municipio apareció como un poder autónomo integrador -- de un poder soberano y a la vez reconocido por éste, como -- asociación de vecindad, como asentamiento de mercado institu -- cional para regular las funciones y atender las necesidades de la comunidad.

A través de los años, fué dando forma a un clan Totémico, así lo menciona el profesor Ochoa, cuando nos dice: "Como piedra angular de la organización tribal, estaba el clan -- y este grupo de singular importancia, formaba precisamente -- la comunidad o sea la célula social. Dicho en otras palabras el Municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico".(5)

En síntesis, las comunidades indígenas, a la llegada de los europeos, constituían municipios naturales desarrollados, el Municipio político hacia su aparición, junto con la incipiente división de la sociedad en clases, dentro de --

(5) Ibid. Pág.22.

una área determinada desprendiendo de ello que los municipios y sus elementos que componían a este último son: la población, un territorio, y la organización administrativa, todo ello le da una unidad de jerarquía propia, y una personalidad común con referencia a sus vecinos, barrios o alcaldes.

1.1. La Idea del Municipio en el México-Precortesiano

El Calpulli, era la organización básica que tenían las culturas mexicanas, antes de la llegada de los españoles. - Lo cual representaba una organización social, política y económica, muy parecida al Municipio traído por los conquistadores.

De ello desprendemos que existía, como una forma de vida social propia así como un Municipio rural primitivo, - partiendo que el Imperio Azteca, era un conjunto de tribus, de donde sobresalen: Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, al Sur los Mayas con: Uxmal, Chichén y Mayapan y en lo que hoy es el estado de Puebla: Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollán, asimismo en Oaxaca, Monte Albán: en el Estado de México: - Xochicalco; entre otras tribus, la alianza de México, Texcoco y Tlacopan que constituía el Imperio Azteca, tenía funciones limitadas entre ellas tenemos una alianza para hacer la guerra, y cobrar tributo de los lugares conquistados.

De la idea del estado la tenemos en que: "La ciudad-estado gobernado por un rey Tlatloani, donde se puede tomar como una unidad política fundamental, bien fuera la capital de un reino o uno de sus señoríos componentes". (6)

El Calpulli, estaba sujeto a los jefes aztecas llamados tlatoanis quienes ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal, gobernaba según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes.

Entre las características encontradas a los Calpullis, - tenemos:

- a) Conjunto de linajes o grupos de familias.
- b) Entidad residencial, con reglas establecidas respecto a la propiedad y al usufructo de la tierra.
- c) Unidad económica, que como persona jurídica tiene --- derechos de posesión, y obligaciones que son los tributos.
- d) Unidad social, con sus propias ceremonias, símbolos - sagrados y organización política.
- e) Entidad administrativa, con dignatarios propios principalmente al registro y distribución de tierras y a

(6) Daniel Cosío Villegas y Otros. Historia General de México. T.1. 3a. Edición. Ed. El Colegio de México, México, 1981. Pág. 206.

la supervisión de obras comunales.

f) Institución política, con representantes del Gobierno Central y con alguna ingerencia en él.

g) Unidad militar, con jefes y símbolos propios.

Pues bien las características y funciones del Calpulli, nos llevan a concluir que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el Municipio.

El Calpulli, es 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, con cierta semejanza a un Municipio de carácter agrario.

Los funcionarios de los Calpulli, como todo consejo del Calpulli, era designado por elección a cierto tipo de funciones a determinadas personas y su distribución y jerarquía era la siguiente:

a) El Recuhtli, jefe militar.

b) El Teachcauh, o pariente mayor, era el de más significado dentro de los rangos, le correspondía la administración.

- c) Los Calpizques, recaudadores del tributo.
- d) Los Tlayacanques, que son los cuadrilleros.
- e) Sacerdotes o médicos hechiceros.
- f) Los Tlacuiles, escribanos o pintores.

Sin embargo, en el mundo prehispánico, sólo se llegó a una idea de la que ahora es el régimen municipal, pero que jamás podría compararse en estricto sentido jurídico, de lo que hoy en día conocemos como institución municipal.

1.2. El Municipio en la Colonia

Un viernes 12 de octubre de 1492, la idea de un hombre, llegaba a su meta. deseoso de descubrir una ruta más corta entre las Indias y España, por medio de lo cual pudiera comercializar. Sólo pasaron 27 años, para que una individuo de personalidad guerrera y conquistador tuviera la ambición y la fuerza necesaria para conquistar y someter nuevas tierras tomando el poder de mando con la punta de la espada; este hombre de cultura española, religión católica y de nombre Hernán Cortés, que desembarcó en las costas de Chalchihuecan cerca de la actual Veracruz, donde inicia sus operaciones con dos actos simbólicos; la quema de las embarcaciones con las que vino de Cuba, y la solemne fundación de un Ayuntamiento, con este último acto, Cortés, trató de formar los po

deres necesarios para seguir su empresa, ya que Diego Velázquez, Gobernador de Cuba, le había quitado el apoyo que él mismo le había otorgado: derivado de ello Cortés, dispuso -- por criterio propio fundar la Villa Rica de la Veracruz, con la única finalidad de legalizar su situación de rebeldía ante su superior; en consecuencia de la experiencia que Cortés tuvo como Alcalde Mayor, en Santiago de Cuba; este mismo Municipio dió a Cortés el grado de Capitán del Ejército de Justicia Mayor.

Con fecha 22 de abril de 1519, se fundó el primer Municipio, con el nombre de Villa Rica de Veracruz, los primeros Alcaldes Ordinarios fueron: Portocarrero y Montejo; Regidores Alonso de Avila, a los dos Alvarado, y a Sandoval; Alguacil Mayor, a Juan de Escalante; Capitán de Entradas a Pedro de Alvarado; Maestro de Campo a Olid; Alféres del Rēal a Ochoa y Alonso Romero y Escribano a Diego Godoy.

En consecuencia, el Municipio propiamente dicho no fue conocido como forma de gobierno, pero es asombroso observar la importancia que se concedía a la ciudad como centro de la vida política, ceremonial y económica; asimismo percatarse del orden en los trazos urbanos y la armonía, belleza y funcionalidad, que debió tener la ciudad antes de la llegada de los españoles, Dicho territorio metropolitano, asiento de la

gran ciudad capital, comprendía el Valle de México, en una -
extensión más o menos equivalente, a lo que actualmente co-
rresponde al Distrito Federal, tal circunstancia es de suma_
trascendencia, ya que revela que desde los primeros tiempos,
a esta región del país, se le ha asignado la función de ser-
vir de residencia a los poderes supremos.

Inmediatamente después de la conquista , los españoles_
habían podido gobernar las comunidades indígenas a través de_
los Tlatoque, los jefes indígenas existentes, hasta cierto -
punto, lo lograron durante los primeros treinta o cuarenta_
años.

Pero la necesidad de hispanizar el gobierno indígena, -
de rechazar la autoridad de los Tlatoque, y de introducir ca_
bidos municipales, en la forma hispánica, era urgente. De -
esta necesidad surgió del programa total de hispanización --
y del deseo de los españoles de controlar las finanzas muni-
cipales de los indígenas.

En el círculo de las primeras administraciones virreina_
les, la hispanización municipal provocó parte del optimismo_
y el entusiasmo que caracterizó los esfuerzos de los mismos_
misioneros, de lo que puede ser considerada como una contra-
partida secular.

En lo relativo de la organización municipal, su primer documento lo constituyen las actas de 1519, levantadas por el escribano real Diego de Godoy, desde el punto de vista legislativo, los documentos más antiguos son las ordenanzas de Cortés de 1522 a 1524.

En las ordenanzas de 1525 se disponía:

- 1.- "Que en cada Villa debía de haber dos aicaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, - un procurador y un escribano. Los nombramientos -- había de hacerse el primero de enero de cada año".
(7)

Las ordenanzas de Felipe II, constituyen la fuente para el estudio de la primera etapa de nuestra historia municipal en lo que respecta a la fundación de poblaciones, que a la letra dice:

- 1.- "El Gobernador, una vez elegido el sitio para la - población, ordenaba la categoría que había de os-
tentar".(8)
- 5.- "Conforme a ello, se formaba el consejo, República y Oficiales y miembros de élla"(9)

(7) Edmundo O' Gorman. Historia de las Divisiones Territoriales de México. 5a. Edición. Ed. Porrúa, S.A. de México, 1973, Pág. 110.

(8) Ibid. Pág. 114

(9) Ibid. Pág. 115.

Las Ordenanzas de Población de 1573, señalaron con el surgimiento de las municipalidades una nueva distribución de la tierra, se advierte el propósito de impulsar la colonización mediante una política agraria que favoreciese al colono, al grado de que toda esta etapa colonizadora, se realiza al amparo de una reforma agraria polarizada por los municipios al realizarse los primeros repartos de tierras.

De esta manera tenemos una serie de necesidades por las que se dio la evolución de nuestro Municipio, teniendo que: "En la Colonia trátase de una necesidad de hecho; en la República de una necesidad de derecho. En la Colonia las provincias surgen como resultado de fenómenos históricos reflejados sobre el territorio y reclaman un reconocimiento legal; en la República las entidades se crean o desaparecen por ministerio de Ley".(10)

En cuanto a la colonización española, el principio centralista se puso en práctica por medio de la traza, una vez escogido el sitio donde había de fundarse la población. La traza comenzaba por la plaza mayor, que se situaba frente al desembarcadero si era en la costa, o en el centro del paraje escogido si se fundaba tierra adentro.

(10) Moises Ochoa Campos, ob.cit. Pág.4.

Conforme al cambio de poderes el maestro Ochoa, nos hace referencia de como se efectuaban: "El día primero de cada año debían de proceder, los regidores a elegir sus substitutos para el nuevo año, mientras no hubiere regidores perpetuos y -- los recién electos debían elegir los alcaldes ordinarios y entrar en funciones deviendo obtener confirmación del Virrey en un plazo de treinta días. Además debían, mientras no se proveyera lo contrario, elegir un alguacil para la ejecución de la justicia".(11)

1.3. Reformas y Tratamientos al Municipio a partir de la Independencia.

Las diversas formas de administración, de legalidad que van teniendo los municipios a partir del reconocimiento de -- nuestra independencia con respecto de España, va girando al poder de dos grupos políticos antagónicos entre sí, uno de -- ellos llamado el de los conservadores y el otro el de los liberales, que luchan por el poder político y económico de la -- nación, esta lucha se da por un espacio de tiempo de 1822 a -- 1868, es decir por un tiempo de aproximadamente de 50 años -- de nuestra evolución como nación, se presentan altas y bajas -- de ambos grupos, los cuales en las siguientes líneas vamos a analizar, lógicamente viendo la importancia del Municipio, en

(11) Ibid. Pág. 122.

cada una de ellas tal cual se presentan en su respectivo tiempo y forma.

1.3.1. La Constitución de Cádiz

En México la Constitución de Cádiz de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por un Alcalde, varios Regidores y un Síndico, pero también introdujo el sistema de los Jefes Políticos que duró todo el siglo XIX y que presidía el gobierno del Municipio sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos.

En su artículo 309, "La constitución expedida por las Cortes Españolas reunidas en la isla de León y en Cádiz, disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el Jefe Político donde lo hubiese o en su caso, por el alcalde que estuviere en turno en los casos en que funcionaran dos alcaldes, presidía el que primero hubiese sido nombrado".(12)

(12) Ibid, Pág. 224.

De acuerdo con el artículo 321, "Los Ayuntamientos tenían a su cargo: la policía. La salubridad, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, las calzadas, puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato".(13)

Los Jefes Políticos, autoridades superiores dentro de cada provincia, cuidaban de la tranquilidad pública, del orden, de la seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de las leyes y ordenamientos del Gobierno, y en general de todo lo concerniente a las funciones gubernativas. Esta Constitución, entre lo que planteó, fue la renovación del ayuntamiento de cada año.

1.3.2. La Constitución de 1824

De los primeros actos de la junta provisional, emanada del Plan de Iguala y de los tratados de Córdoba, fue habilitar y confirmar todas las autoridades existentes, la Constitución de 1824, fue muda al caso, pero surgía una ciudad como tal el Distrito Federal, residencia de los poderes nacionales, con un círculo de dos leguas de radio.

(13) Ibid. Pág. 223.

El gobernador del Distrito Federal, substituyó al antiguo intendente y así quedó como superior inmediato de los ayuntamientos, en general los cuerpos municipales siguieron la suerte de los partidos, renovándose a cada cambio de gobierno general en el año de 1835 el ayuntamiento de México fue disuelto por Santa Anna, por razones políticas y llamado a substituirlo el de 1829.

1.3.3. Las Siete Leyes de 1836

El centralismo, alentado por los progresistas moderados y por los conservadores, fue tomado cuerpo con las bases del 23 de octubre de 1835, promulgadas por el presidente interino Miguel Barragán que en esta forma dio los primeros pasos para ir centralizando la administración del país. Poco después, se instauró la primera República Central, regida por las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

El nuevo estatuto era un documento complicado que convertía a los Estados en Departamentos, con juntas electivas responsables ante el Congreso General, y donde los gobernadores eran nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo. El gobierno central estaba constituido por los tres poderes tradicionales, más uno nuevo, llamado el Supremo Poder Conservador, que debía nada menos de evitar los abusos ejercidos en la

práctica de los poderes ejecutivos y legislativos, se extendió el período presidencial a ocho años.

Fue la Sexta Ley Constitucional, del 29 de diciembre de 1836, la que manifestó ; "..... consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales del departamento, en los lugares en que las había en 1808, en los puertos cuya población llegará a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6,12 y 2. Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron: La policía, de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios".(14)

En materia de impartición de justicia se establecía: "Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con --

(14) Ibid. Pág. 237.

sujeción en esto a los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaron su carácter de concejiles y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos".(15)

En referencia de las leyes Constitucionales de 1836, con forme a la letra, establecía lo siguiente:

Art. 22.- Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los departamentos en los lugares en que las había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes 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 con los Gobernadores respectivos.

Art. 23.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley dictada el 20 de marzo de 1837. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

(15) Ibid. Págs. 237 y 238.

Art. 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos; la policía, de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con 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 y promover el adelantamiento de la Agricultura, industria y Comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con la absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos.

Art. 26.- Estará a cargo de los alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia, instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o Jueces respectivos y velar -- sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Art. 30.- Perceptúa: los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y sin dicos son concejiles, no podrán renunciarse sin causa le

gal aprobada por el Gobernador o en caso de reelección".

(16)

El reglamento del 20 de marzo de 1837, disponia; -- que en cada Departamento, hubiese un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República y auxiliado en sus funciones - por un Secretario General, dichos gobernadores estaban provistos de facultades políticas gubernativas y administrativas, - encargandose de la conservación del orden público y de la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del gobierno general y de la Junta Departamental respectiva. Entre... otras de sus atribuciones, figuraba la de nombrar a los Prefectos y confirmar los nombramientos de los Subprefectos y de los Jueces de Paz, calificaban las elecciones de los Ayuntamientos y autorizaban las Ordenanzas Municipales.

En cada cabecera de Distrito, había un Prefecto, -- nombrado por el Gobernador y confirmado por el Presidente de la República, sus funciones eran políticas y administrativas, estos podían presidir sin voto el Ayuntamiento de la cabecera y de cualquiera otra población de su Distrito.

(16) Ibid. Pág. 238.

1.3.4. Las Bases Constitucionales de 1843

Las Leyes Constitucionales de 1836, incorporó al Distrito Federal al Departamento de México a partir de febrero de 1837, y dividió el territorio en distritos, tal estado de cosas son las bases orgánicas de 1843, a excepción de los distritos, -- que fueron divididos en partidos y estos en municipalidades, el regreso al régimen Federal trajo consigo, por decreto del 22 de agosto de 1846 el establecimiento del Distrito Federal, y de los ayuntamientos, que volvieron a funcionar hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna, investido de facultades omnímodas por las Bases Provisionales, dispuso que el Distrito Federal, se convirtiera en Distrito de México.

En el Plan de Tacubaya, en junio de 1842, formula un proyecto de Constitución, que queda disuelto en diciembre de 1842, en su lugar una junta Nacional de Legisladores, integrada por 79 personas que el 13 de junio de 1843 dieron al país un nuevo Código Centralista, conocido como "Bases Orgánicas de la República Mexicana".

En su artículo 4o. dice: "El territorio de la República se dividirá en departamentos y estos en Distritos, Partidos, y Municipalidades".

Los Departamentos quedaron a cargo del Gobernador o Gobernadores nombrados por el Presidente de la República y -- además, funcionaron Asambleas Departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que duraban 4 años en sus cargos. Así como los Departamentos eran regidos por los gobernadores, los -- Distritos fueron administrados por funcionarios centrales ó sean los Prefectos; los Partidos, por los Subprefectos y -- las Municipalidades, por sus respectivos Ayuntamientos.

En 1845, se publicó un interesante libro titulado: "Manual de alcaldes y Jueces de Paz", compilado por el Lic. -- Luis de Ezeta, comienza expresando que los Alcaldes Constitucionales son ciudadanos escogidos para padres de la patria y agrega; "Cuando la augusta ley constitucional os coloca en el más elevado puesto de los pueblos que os eligieron para depositar en vosotros su felicidad y su gloria, os impuso al mismo tiempo la obligación honrosa de conservar -- la unión y la fraternidad con la administración de justicia en sus disensiones domésticas".(17)

1.3.5. El Plan de la Ciudadela

Consumado el Plan de la Ciudadela, el 4 de agosto de -- 1846, el nuevo régimen federal se rige por la Carta Consti-

(17) Ibid. Pág. 242.

tucional de 1824, en tanto se convoca al Sexto Constituyente, instalado en diciembre del propio año de 1846, que votó el -- Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, que_ contenía la ratificación en su vigencia, del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y de la Constitución del 24 de octubre del propio año.

Los Estados sustituyeron a los Departamentos, del país el Distrito Federal, y los Ayuntamientos volvieron a funcionar - pero no fue suprimida la institución de las prefecturas, en - cuanto al territorio metropolitano, el artículo 60. del Acta_ de Reformas de 1847, disponía que mientras tuviese categoría_ del Distrito Federal, disfrutaría del voto en la elección de_ Presidentes de la República y del derecho de nombrar sus re- presentantes ante el Senado.

En el propio año de 1848 fueron suprimidos los alcaldes - municipales, subsistiendo únicamente los alcaldes de cuartel_ que debían de realizar las primeras diligencias en los jui- - cios penales, el Ayuntamiento de la ciudad de México quedó -- reducido a sus 16 regidores y 2 síndicos abogados.

El partido Conservador, propuso dos puntos, en los si- -- guientes términos:

1.- Que como en México no existían personas capaces de desempeñar dignamente una dictadura, porque los -- gobiernos desde la independencia habían sido inestables, había que establecer una monarquía ofreciendo el trono a un príncipe de casa reinante en Europa, (Carta abierta al Presidente de la República en 1840, por don José María Gutiérrez de Estrada).

2.- En cuanto a la solución interna, control absoluto del sistema municipal bajo un régimen centralista que diese rigurosa jerarquía al sistema de autoridad y que suprimiendo carácter electivo de los -- ayuntamientos, confiriesen las funciones del gobierno local a personas prominentes por su situación social y que en consecuencia, fuesen adictas al propio Partido Conservador. (Puntos de gobierno de la dictadura, propuestas a Santa Anna por Don Lucas Alamán).

"En tal virtud, para Santa Anna los ayuntamientos eran órganos del Gobierno Central, encargados de la administración local, sin funciones políticas"(18)

(18) Ibid. Pág. 248.

En comunicación del 21 de septiembre de 1853; se ordenó que los estados se llamasen departamentos y el Distrito Federal se convirtió en Distrito de México, por decreto del 20 de mayo de 1853 se había dispuesto que sólo podía haber ayuntamiento en las capitales de los estados y en las prefecturas, cantones o distritos, pero no en los demás pueblos y villas, los prefectos o jefes políticos debían nombrar Jueces de Paz, en los lugares donde no hubiere jueces de letras, pero estos Jueces de Paz habían de desempeñar también la dirección de los ramos municipales en las poblaciones donde cesaron los ayuntamientos.

El 17 de marzo de 1855, se expidió un decreto sobre el arreglo de las municipalidades en donde se establece: "encomendando el desempeño de las funciones administrativas a los intendentes, a los substitutos y a los Consejos, que sólo habían de establecerse en aquellos lugares que tuvieran cuando menos 20 individuos que supieran leer".(19)

Desde luego, los intendentes y todos los demás nombrados debían su jerarquía al gobierno central a propuesta de los gobernadores y duraban en su encargo tres años que podían ser prorrogados indefinidamente, de ello desprendemos tendencias la centralista, que era auspiciada por los conservadores que querían no ayuntamientos electivos, así lo

(19) Ibid. Pág. 249.

aconsejó Santa Anna a don Lucas Alamán, en sus propuestas - puntos de gobierno de la dictadura, el centralismo llegó a suprimir los ayuntamientos, como se dispuso por regla general en 1853, en que se confió la administración a los intendentes y a los jueces de paz de designación gubernamental. La otra tendencia, de carácter federalista, era auspiciada por los liberales que deseaban un ayuntamiento de elección popular, en un régimen descentralizado, integrado por estados libres y soberanos.

1.3.6. La Reforma

El Plan de Ayutla, surgido de las tierras del sur, el 1° de marzo de 1854, este plan como plan político que era, sólo fijaba disposiciones generales, sin ocuparse en detalle del régimen municipal.

En su artículo 5°. , el cual se ocupó exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa y popular. En consecuencia, al dar impulso al sistema representativo y popular, auspició la reorganización de los ayuntamientos, bajo la forma electiva, lo que fue confirmada por la Constitución de 1857, en lo tocante al Distrito Federal, y los territorios federales.

1.3.7. La Constitución de 1857

Meses después entró en vigor la Constitución Política de 1857, que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal. Pero la Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal, y en sus territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

En el artículo 72, fracción IV, establece que: "Para arreglo interior del Distrito Federal y territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, donde se agregará a judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales".

El Diputado Castillo Velasco, protesta y pone el grito en el cielo, proponiendo:

- 1.- Así como se reconoce la libertad que son los Estados para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades.
- 2.- En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía

nía popular, proponía como un artículo de la Constitución; "Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea conveniente al Municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado".

Lamentablemente, este atinado proyecto no fue incorporado a la carta Constitucional de 1857.

1.3.8. Régimen Municipal del Imperio de Maximiliano

Por el Estatuto provisional del Imperio, del 10 de abril de 1865, el territorio del país, quedó dividido en Departamentos, cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades quedando de la siguiente manera:

DEPARTAMENTOS ENPREFECTOS IMPERIALES
 DISTritos EN..... SUBPREFECTOS
 MUNICIPIOS..... ALCALDES

A excepción de los Alcaldes, los regidores eran elegidos popularmente y se renovaban por mitad, pero las contribuciones municipales eran decretadas por el Emperador, además quedaban bajo el control de los Prefectos, quienes por

lo dispuesto en la Ley Orgánica sobre la Administración Departamental Gubernativa del 1° de noviembre de 1865, tenían entre otras facultades las de vigilar la marcha de los asuntos municipales en general y la de presidir sin voto las sesiones de los Ayuntamientos en sus cabeceras departamentales.

En consecuencia, puede decirse que el Imperio, trató de instaurar un régimen policiaco y de absoluto control, a través de su engranaje de prefectos, subprefectos y alcaldes, --dejando a los Ayuntamientos solamente las funciones deliberativas en la esfera local.

CAPITULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO EN NUESTRA REVOLUCION Y LA CONSTITUCION DE 1917.

- 2.1. Las Prefecturas y Jefaturas Políticas
- 2.2. El Partido Democrático
- 2.3. El Plan de el Zapote y el Plan de Valladolid
- 2.4. El Plan de San Luis Potosi
- 2.5. El Plan de Bernardo Reyes
- 2.6. El Plan de Ayala y el Programa de Reformas
- 2.7. El Plan de Santa Rosa
- 2.8. El Pacto de la Empacadora
- 2.9. El Artículo 115 Constitucional

CAPITULO II
EL MUNICIPIO EN NUESTRA REVOLUCION Y LA
CONSTITUCION DE 1917.

2.1. Las Prefecturas y Jefaturas Políticas

La Ley del 20 de marzo de 1837, establecía vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos, el sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de Prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura porfirista, en una institución odiosa, privativa de los derechos ciudadanos.

Bajo el porfiriato, el régimen de las Jefaturas Políticas ahogó por completo la vida municipal; las Jefaturas Políticas tuvieron las siguientes características:

a) Representan un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado, y los Ayuntamientos.

b) Estaban sujetos a la voluntad de los Gobernadores.

c) Centralizaban y 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.

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

En otros términos, la revolución comenzó postulando la -- abolición de las Jefaturas Políticas y a la libertad municipal, como requisito exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

2.2. El Partido Democrático

En 1908, la conferencia DIAZ-CREELMAN, produjo un ambiente de inquietud, traducido en la organización de los partidos políticos que como el Democrático, reunió al Lic. Benito Juárez - Maza, a Jesús Urueta, al profesor abraham Castellanos, a Diódoro Batalla y a Rafael Zubarán y Capmany, el partido Democrático celebró su asamblea general el 22 de enero de 1909.

Don Jesús Romo Flores, señaló como dicho partido hizo un llamado a todos los ciudadanos para cumplir sus deberes cívicos su manifiesto a la nación, buscaba la libertad de los fueros municipales, considerando al Municipio libre como la celdilla que

reune todas las libertades públicas, quitando el mal que representaban los Jefes Políticos.

2.3. El Plan de el Zapote y el Plan de Valladolid

Uno de los primeros planes revolucionarios, en contra del régimen porfirista, fue el de el Zapote, suscrito el 21 de abril de 1901 en Mochitlán, estado de Guerrero. Este Plan con el que se encendió la primera chispa revolucionaria en el sur, además de sus demandas agrarias, contenía puntos políticos, en defensa del sufragio efectivo, en oposición a la reelección en los puestos públicos y en abierta lucha en contra del caciquismo regional.

En la lejana Valladolid de Yucatán, a principios de junio de 1910, Miguel Ruiz Ponce y Maximiliano Bonilla, al frente de un grupo de vecinos se posesionaron de la población en donde se había hecho sumamente odiado el Jefe Político Luis Felipe Regil, quien desplegaba con lujo de crueldad en toda la comarca.

El Plan de Valladolid, dado en el paraje de Dzelkoop, a los diez días del mes de mayo de 1910, expresaba que este pueblo por el diario sufrir que era víctima, ya no soportaba las injusticias a que se obligaba padecer.

2.4. El Plan de San Luis Potosí

Este Plan, llevado a cabó por don Francisco I. Madero - en la fecha del 5 de octubre de 1910, en sus consideraciones se expresa que 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.

En su punto noveno disponía: "Tan pronto como cada ciudad o pueblo recobre su libertad, se reconocerá como autoridad legítima provisional al principal jefe de las armas, - con facultad de delegar sus funciones en algún otro ciudadado no caracterizado, quien será confirmado en su encargo o re-movido por el Gobierno Provisional".(20)

2.5. El Plan de Bernardo Reyes.

En el Plan lanzado por don Bernardo Reyes en Soledad, Tamaulipas, el 16 de noviembre de 1911, se encuentran modi-ficaciones circunstanciales al Plan de San Luis Potosí, adi-cionandole una parte relativa al restablecimiento de la zo-na libre en la frontera norte de la República e insistiendo en la efectividad del sufragio.

(20) Ibid. Pág. 313.

En su artículo 5o, declara Ley Suprema de la República al principio de no reelección del Presidente y Vice-presidente de la misma, Gobernadores de los Estados y presidentes Municipales.

2.6. El Plan de Ayala y el Programa de Reformas

El Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria y expedido en Jojutla, Estado de Morelos, el 18 de abril de 1916, consignó los postulados del zapatismo en materia municipal, al incluir en primer término de sus propuestas Reformas Políticas el siguiente artículo:

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".

(21)

2.7. El Plan de Santa Rosa

El Plan de Santa Rosa, del 2 de febrero de 1912, solamente se encuentra una alusión a los municipios en materia

(21) Ibid. Pág. 314.

laboral que manifiesta en su cuarta ley electoral lo siguiente:

"4°.- 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".(22)

2.8. El Pacto de la Empacadora

El Plan Orozquista, conocido por Pacto de la Empacadora firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912, contienen dos puntos concretos sobre el régimen municipal, los cuales nos manifiestan lo siguiente:

PUNTO 28.- La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

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

(22). Ibid. Pág. 315.

2.9. El Artículo 115 Constitucional

En el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, fué entonces cuando abordó resueltamente el problema municipal, untres de octubre de 1914, el señor Carranza, agregó en su mensaje:

"Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumerados, las que enseguida expreso; el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas".(23)

Dentro de otros aspectos que se contemplarón, está que los municipios por causa de utilidad pública, expropien terrenos en las poblaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y para la justicia entre otros bienes, el señor Carranza, el 12 de diciembre de 1914, encontrándose en Veracruz, expidió un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe, donde nos manifiestá:

(23) Ibid. Pág. 318.

ARTICULO 2.- El primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, -- disposiciones y medidas encaminadas a dar -- satisfacción a las necesidades económicas -- sociales y políticas del país, entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional". (24)

ARTICULO UNICO.- "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 y popular, teniendo como -- base de su división territorial y de su -- organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno -- del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores -- de los Estados tendrán el mando de la -- Fuerza Pública de los Municipios donde --

(24) Ibid. Pág. 318.

residieren habitual o transitoriamente".(25)

Sobre las reformas que a sufrido el artículo 115 Constitucional, tenemos las Publicadas en los Diarios Oficiales de las siguientes fechas:

- a) 29 de abril de 1933.
- b) 12 de febrero de 1947.
- c) 17 de octubre de 1953.
- d) 6 de febrero de 1976.
- e) 6 de diciembre de 1977.
- f) Reformas del año de 1983.

Estas últimas reformas de 1983, son las más importantes que el Presidente Miguel de la Madrid, trató que llevarán un profundo cambio y digo sólo lo intentó porque la verdadera esencia de la libertad del Municipio, que es la económica se vio todavía atada al poder estatal que lo contiene controlado y vigilado, de ello hablaremos más en su apartado respectivo, enseguida hacemos un recorrido de las reformas que anteriormente hemos señalado:

a) Las reformas del 29 de abril de 1933, dentro de esta reforma tenemos una anterior del 20 de agosto de 1928, que por ser de poca importancia, decidimos sólo mencionar que

(25) Ibid. Pág. 318.

existió, volviendo a la reforma del año de 1933, en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 16 de noviembre de 1932, se dio lectura a una iniciativa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario.

Este proyecto, fué aprobado en general, por unanimidad de 101 votos, en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 15 de diciembre de 1932, quedando de la siguiente manera:

El debate en lo particular, en donde el artículo 115 -- queda de la siguiente manera: 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, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los miembros de los Consejos

Municipales o de las Juntas de Administración Civil no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios municipales antes mencionados, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes pero lo que -- tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para - el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio:

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

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para los efectos legales.

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

La discusión llevó a la Presidencia, dar la palabra en contra del ciudadano Diputado Guillermo Rodríguez, es el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115, del proyecto de reforma que presentó el Partido Nacional Revolucionario, el que impugna el C. Guillermo Rodríguez, fundamentalmente la parte que se refiere a las "juntas civiles", por --

considerar que con la existencia de dichas juntas civiles en los municipios, se violaba la libertad del propio municipio, a la manera como sucedía con las jefaturas políticas dadas en México en la vigencia de nuestra Constitución política - próxima pasada.

En este orden de ideas el C. Diputado Rodríguez, manifiesta: ".....No debemos olvidar que la Revolución cambió rudamente con plena justificación de las odiosas Jefaturas Políticas, por las atrocidades y atropellos que cometían siempre con el pueblo, y las Juntas Civiles o Consejos Municipales, donde quiera que existan, no son sino remedios fúnebrs de las jefaturas Políticas que la Revolución está obligada a repudiar y a hacer que desaparezca para siempre, porque debiéndole su nombramiento al favor o al capricho de los gobernadores o diputados locales, no tienen el menor compromiso moral con el pueblo del Municipio que gobiernan y por esta causa sólo se ocupan en obedecer consignas y explotar al pueblo en su provecho personal, sin preocuparse en lo más mínimo del bienestar y progreso de sus conciudadanos.....".(26)

(26) Miguel González Galvan, El Municipio en la Constitución Mexicana. Ed. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia, Michoacán, 1975. Pág. 47.

Pero además, el C. Rdríguez, no solamente se oponía a la existencia de las juntas civiles en los municipios, sino que proponía que, sin menoscabo del proyecto aprobado por el Congreso de Legislaturas celebrado en Aguascalientes y presentado por el P.N.R., a la Cámara de Diputados para que se discutiese y aprobase; que los ciudadanos para que puedan ser electos a los cargos de autoridades municipales deberían ser originarios del Municipio o tener cuando menos dos años de residencia efectiva en él y que, además la calificación de las elecciones de estas autoridades deben ser hechas por los mismos ciudadanos electos.

Su proposición de adiciones estaba redactada en la forma siguiente: Artículo 115 fracción I; "Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Sólo pueden ser electos para los cargos de autoridades municipales los ciudadanos oriundos del propio Municipio o quienes tengan cuando menos dos años de residencia efectiva en el mismo, inmediatos el día de elección. las elecciones municipales se resolverán y calificarán por los ciudadanos electos, dando aviso de su instalación a la Legislatura y Gobernador del estado, el cual únicamente podrá nombrar una junta civil en caso de guerra y ocupación militar del Municipio".(27)

(27) Ibid. Pág. 48.

Leída la proposición de adiciones en sus términos, el C. Rodríguez, principal autor y ardiente defensor de ella, al dirigirse a la Asamblea para que las Comisiones hicieran el estudio correspondiente y la tomarán en consideración, se expresa de la siguiente manera: ".....Tomando en cuenta que va nuestro Partido durante el Congreso de -- Legislaturas acordó de una manera definitiva que las elecciones municipales no fueran calificadas por los diputados locales, yo vengo a rogar a ustedes, de la manera definitiva que las elecciones municipales no fueran calificadas -- por los diputados locales, yo vengo a rogar a ustedes, de la manera más atenta se sirvan aprobar la modificación que se proponè". (28)

Después de la prolongada defensa sostenida por los -- diputados Guillermo Rodríguez, Magro Rueda, Manuel M. Moreno y Eduardo Cortina, en pro de la proposición que contenía las adiciones al artículo 115, presentada por el infatigable diputado Rodríguez, frente a la Asamblea Legislativa; de momento se presenta una moción suspensiva, la cual es tomada en cuenta por la presidencia y que se refería a la conveniencia de suspender la discusión del artículo 115, del dictamen de las comisiones sobre reformas constitucionales para establecer la no reelección.

(28) Ibid. Pág. 49.

Por voz del C. Presidente: tiene la palabra el C. Diputado Mijares, para fundar la moción suspensiva, señores Diputados -expresa- el C. Mijares: "Este asunto es de absoluta trascendencia. Las razones que han estado exponiendo los compañeros que hicieron uso de la palabra, nos demuestran que es conveniente que hagamos un estudio concienzudo y serio sobre estas cuestiones. El compañero Rodríguez tiene una proposición presentada que posiblemente pueda lesionar muchos intereses en los Estados, y también he podido darme cuenta que la comisión habla de juntas de administración civil, juntas que el concepto de algunos compañeros diputados son absolutamente anticonstitucionales.....En tal concepto nosotros hemos creído que, con el objeto de hacer algo que efectivamente corresponde a la seriedad de la Cámara es conveniente suspender la discusión de este asunto a fin de que, preparados debidamente, podamos discutir con mayor acopio de razones y tener un resultado satisfactorio".(29)

El C. Secretario Ortega; de conformidad con el artículo 108 del Reglamento, en votación económica se pregunta a la Asamblea si se toma en cuenta la moción suspensiva presentada, manifestando; los que estén de votar por la afirmativa sirvanse manifestarlo. Aprobada la moción suspensiva. Por acuerdo de la Presidencia se retira de la discusión el artículo 115.

(29) Ibid. Pág. 51.

En el dictamen, que es leído por el Secretario Ochoa, queda de la siguiente manera:

Honorable Asamblea:

"La circunstancia de que el párrafo segundo del inciso primero del artículo 115 se haga referencia a Consejos Municipales y Juntas de Administración Civil, ha motivado objeciones hechas por varios representantes sobre la base de que dichos consejos y Juntas desvirtúan la naturaleza del Municipio Libre y han llegado a constituir en muchas ocasiones un funesto instrumento de tiranías comparables a las odiosas jefaturas políticas contra las que la Revolución Mexicana enarboló la bandera de la Autonomía municipal".(30)

Nos manifiesta que es la existencia de Juntas de Administración civil o Consejos Municipales no depende que se haga o no referencia en el artículo de que se trata a los órganos de administración o gobierno municipal, con tales nombres, sino a las disposiciones que sobre el particular contengan o puedan contener las Constituciones de los Estados, ya que corresponde al régimen interior de los mismos establecer la forma y términos en que debe preverse al gobierno municipal en todos los casos en que por cualquier circunstancia puedan faltar los Ayuntamientos electos directamente por el pueblo, de acuerdo con el mandato imperativo de la fracción I del artículo 115, -

(30) Ibid. Pág.51.

pero el hecho de que se reconozca explícitamente que el funcionamiento prolongado y a veces indefinido de las Juntas de Administración Civil o Consejos Municipales, contrarían abiertamente el postulado revolucionario convertido en mandato constitucional, y que por esta circunstancia se suprime el artículo 115 mencionado, esas denominaciones atendiendo al clamor del pueblo manifestado a través de sus representantes contra el abuso a -- veces entronizado en sistema de reemplazar a los Ayuntamientos de elección popular por las llamadas Juntas de Administración Civil o Consejos Municipales, determina con claridad el sentir de esta Asamblea si otorga su aprobación a la propuesta de las Comisiones y señala un derrotero que habrá de seguirse indudablemente por todos aquellos que no quieren significarse como -- enemigos de uno de los postulados fundamentales de la Revolución.

Por estas consideraciones, nos dicen los suscritos, que -- sometemos a consideración de la Asamblea el segundo párrafo del inciso primero del artículo 115 en los términos siguientes:

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

electas para el período inmediato con el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio". (31)

Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, D.F., a 16 de Diciembre de 1932.

Primera Comisión de Puntos Constitucionales; Manuel Rueda Magro. Luis Martínez Vértiz. 1a. Comisión de Gobernación; Flavio Pérez Gasga. Víctor Ortiz. Cirilo R. Heredia.

En la Sesión de la Cámara de Senadores celebrada el 26 de diciembre de 1932, se dio lectura al dictamen emitido por las comisiones respectivas, y el proyecto de reformas constitucionales propuesto por el Comité Ejecutivo Nacional del partido Nacional Revolucionario. El dictamen con el proyecto de reformas a los que dispensó de todos los trámites, fueron aprobados sin discusión por unanimidad de 39 votos.

Pasó a las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la Sesión Extraordinaria del Congreso General celebrada el lunes 20 de marzo de 1933 se hizo el cómputo de los votos de

(31) Ibid. Pág. 54.

las legislaturas de los estados, y se declaró reformado el -- artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, en los términos siguientes:

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

- I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, -- cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, - pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como pro-

pietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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 residieren habitual o transitoriamente".(32)

b) La reforma del 12 de febrero de 1947

En la Sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el viernes 6 de diciembre de 1946, se dio lectura a una iniciativa del Presidente de la República, redactada en los siguientes términos:

" INICIATIVA "

"CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores

Presentes

(32) Ibid. Pág. 54.

Miguel Alemán, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere la - fracción I del artículo 71 de la Constitución Federal, y

CONSIDERANDO que las necesidades de la vida colectiva - que está llamado a cumplir el Gobierno de los Municipios - - tienen su carácter concreto y local que se satisfacen a través de los servicios públicos a ellos encomendados;

CONSIDERANDO que los Ayuntamientos tienen como función principal la de suministrar servicios que hagan la vida cómoda, higiénica y segura, que requieren más preparación técnica y conocimiento de las necesidades peculiares de la comunidad municipal que de la capacidad política que se requiere - para participar en la ciudadanía federal;

CONSIDERANDO que como todos los miembros integrantes de la comunidad local, base de la organización política, sin -- distinción de sexos, se hayan interesados en la buena gestión de los asuntos de la vida municipal, es evidente la necesidad de que la mujer intervenga en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros de los Ayuntamientos, tanto para elegir a los municipes o Regidores, como para ser nombrada para estos cargos;

CONSIDERANDO que como la materia municipal se encuentra sometida a la competencia de los Estados, procede incluir en la Constitución Federal, mediante la reforma o adición correspondiente el precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es el de la vida en común del municipio; lo que permitirá ver inicialmente el resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera política de los Estados como en la correspondiente a la ciudadanía federal".

(33)

En lo relativo sigue manifestando: "Por las consideraciones expuestas, tengo el alto honor de someter a esa H. Cámara la siguiente iniciativa de adición al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

ARTICULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen 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.

En las elecciones municipales participaran las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

Reitero a ustedes las seguridades de mi consideración atenta.

En la reforma del 12 de febrero de 1947, el Licenciado Miguel Alemán, que en aquel respectivo año, era el Presidente de la República Mexicana; el 4 de diciembre de 1946, dirige una iniciativa de Ley, para dar una reforma al Municipio, y que se pública el día 12 de febrero de 1947, quedando de la siguiente manera:

"SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION"

"Palacio Nacional, a 4 de diciembre de 1946.

"El Presidente de la República, Miguel Alemán.

D I C T A M E N

Honorable Asamblea:

Las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Segunda -

de Puntos Constitucionales, después de haber estudiado con todo detenimiento la iniciativa del C. Presidente de la República, tendiente a adicionar el artículo 115 de la Constitución Federal, que les fue turnada por acuerdo de vuestra soberanía, se permiten emitir dictamen en los términos que siguen:

La iniciativa formulada por el ejecutivo de la Unión significa un decidido adelanto en el desenvolvimiento de las instituciones democráticas del país, y las consideraciones en que se funda bastan, a nuestro juicio, para justificarla. No obstante creemos pertinente agregar:

I.- Los Ayuntamientos, por las funciones que les son propias, están en contacto más directo con el elemento básico de nuestra organización social; la familia, en cuyo seno la mujer tiene un preponderante papel en virtud de que les corresponde, casi exclusivamente, la educación de los hijos en sus primeros pasos por la vida, de donde resulta que su colaboración para seleccionar las personas o en el desempeño de cargos concejiles, se traducirá en una mejoría positiva respecto a la integración de estas corporaciones.

II.- La legislación civil en la mayoría de las Entidades Federativas reconoce ya a la mujer iguales derechos,

inclusive capacidad jurídica, que a los varones; por lo que es de estimarse, como realización de esa misma tendencia el inicio, la preparación de la mujer en actividades de orden político otorgándole derecho de intervención en las elecciones municipales, que no por referirse a entidades de jurisdicción reducida, dejan de tener importancia capital, atento que el Municipio, por mandato de la Constitución, es la base de la Organización Política y Administrativa de la República.

III.- La participación de la mujer en las elecciones municipales representa un nuevo factor en pro de la moralización del proceso electoral y del acierto en las funciones de los Ayuntamientos, ya que, por su educación, condiciones sociales de vida y peculiares características, mantienen más vivas en mayor observancia los principios y prácticas morales.

IV.- Está fuera de duda, y quedó demostrada en la última conflagración mundial, la capacidad de la mujer para desempeñar puestos que, hasta hace pocos años eran todavía patrimonio exclusivo de los varones, de tal suerte que no existe razón ni motivo alguno fundado que haga suponer la ineptitud de la mujer en el desempeño de cargos públicos municipales, y en conse--

cuencia, no hay porqué privarla del ejercicio de -
derechos de esta índole.

V.- Se dice en la iniciativa presidencial que para la -
administración de los municipios se requiere prepara-
ción técnica y conocimiento cabal de las necesi-
dades peculiares de la comunidad, y no es aventura-
do afirmar que, en cuanto a preparación, hay muchas
mujeres que la poseen en igual grado que los varo-
nes, y que, por lo que hace a la segunda de las con-
diciones mencionadas, es indudable que en la mayo-
ría de los casos conoce más a fondo las necesidades
del grupo social en que vive, factor de primerísima
importancia para la adecuada solución de los proble-
mas que competen a los Ayuntamientos.

VI.- El hecho de incluir como parte integrante del ar-
tículo 115 constitucional la disposición relativa a
que en las elecciones municipales participarán las
mujeres en igualdad de condiciones que los varones,
con derecho a votar y ser votados implica que no es
optativo para los Estados de la Federación el reco-
nocerles o no tales prerrogativas, sino que están -
obligados a hacerlo por ser atributo que les conce-
de la Ley Suprema del País. (34)

(34) Ibid. Pág. 57.

Sala de Comisiones de la H. Cámara de Senadores, México, D.F., a 10 de diciembre de 1946. Comisión Segunda de Gobernación: Fernando Moctezuma, Armando Rodríguez Mújica. Ernesto -- Novelo Torres: Segunda de Puntos Constitucionales; Gustavo -- Díaz Ordaz. Federico Medrano Valdivia. Antonio Canale.

En esta sesión tomó la palabra el Senador Gustavo Díaz Ordaz, para fundamentar el dictamen de la Comisión y que incluimos la parte medular de su argumentación por considerar que ello influyó determinadamente en el debate suscitado.

El C. Díaz Ordaz se expresa en los términos siguientes:

"Ante todo, señores senadores, debo advertirles que mis palabras no pretenden ilustrar el criterio de ustedes; serán, simplemente, consideraciones de carácter jurídico, sociológico y moral demasiado conocidas, pero que los miembros de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales hemos creído conveniente, que se expresen en la discusión de este importante proyecto, por si más tarde pudiera servir para fijar en forma precisa los alcances y la interpretación de la adición que hoy estamos discutiendo". (35)

(35) Ibid. Pág. 59.

Quedando de la siguiente manera:

D I C T A M E N

Honorable Asamblea.

A la primera Comisión de Puntos Constitucionales le fue --
turnada la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucio--
nal formulada por el Ejecutivo de la Unión y que mereció la --
aprobación del Senado de la República. El proyecto de reformas
a que se contrae la proposición del C. Presidente tiene como -
fundamento promordial la necesidad de incluir a la mujer mexi--
cana como participante en las elecciones municipales.

Respecto a la iniciativa que hoy se estudia, está fue --
aprobada por el Senado de la República en forma tal, que pare--
cía que al mismo tiempo que adicionó el párrafo primero de la_
fracción I del artículo 115, suprimía el párrafo segundo y an--
te la incongruencia, y sobre los trámites inútiles, esta Comi--
sión fue informada que en su cuerpo sólo hubo error de redac--
ción en el artículo único del proyecto de ley.

En Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada -
el 31 de diciembre de 1946, se declaró adicionada la fracción_
I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados_
Unidos Mexicanos, en los términos de la iniciativa.

La reforma aprobada se publicó en el Diario Oficial de - la Federación del 12 de febrero de 1947, la cual quedó en los siguientes términos:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán.....

"I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamientoen igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas"(36)

c).- Reformas del 17 de octubre de 1953.

La modificación del artículo 115, queda de la siguiente manera: ".....fracción 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 tercero del artículo 27 Constitucional en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia, y

La fracción V, queda de la siguiente manera:

"Cuando dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de su competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la -

(36) Ibid. Pág. 60.

ley de la materia....."(37)

De esta modificación, podemos decir que en el ámbito de sus competencias, los Municipios, podrán legislar con plena libertad en lo que a su administración y sus fines propios - del mismo. Esto nos quiere decir que ya el Municipio tiene capacidad para expedir sus propios reglamentos y leyes internas, cómo puede ser el mismo Bando Municipal, de cada uno de los ayuntamientos, en su caso particular.

Sobre la fracción V, nos da entender que en lo referente a los Estados, tiendan a formar una continuidad geográfica, los Municipios y los respectivos Estados deberán coordinarse para la administración de dichos desarrollos, con apego a la materia específica, de tal suerte si es un desarrollo donde los bosques, flora y fauna se van a ver afectados, estamos hablando que en forma directa estarán las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Agricultura y Ganadería, y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, hoy convertida está última en Secretaría de desarrollo Social.

Estas reformas van dando mayor libertad de acción y ma-

(37) Ibid. Pág. 64.

por presencia en su ámbito interno del propio Municipio, hasta esta fecha ya había tomado en cuenta su libertad interna en el espacio administrativo.

d) La reforma del 6 de febrero de 1976.

La reforma del 6 de febrero de 1976, fecha con que fué - publicada en el Diario Oficial de la Federación, en el período del Licenciado Luis Echeverría Álvarez, la cual adicionó las - fracciones cuarta y quinta, para quedar de la siguiente forma:

"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 tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

"V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o - tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, -- las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el - ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera -- conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia".(38)

(38) Ibid. Pág. 66.

Esta reforma se hizo con el objeto de que los municipios estuvieran en condiciones de llevar a cabo las actividades -- señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, que se refiere a los asentamientos y desarrollos urbanos.

Con la reforma en mención, el Municipio, cuenta con amplias facultades para planear su propio desarrollo urbano, en relación con su desarrollo económico, asimismo tiene los derechos y facultades, para darle el uso adecuado a la tierra, -- cuidando de sus aguas y bosques que se encuentran dentro de -- sus límites territoriales.

e). Reformas del 6 diciembre de 1977.

Por lo que respecta a estas reformas tenemos que:

".....III.-b).- 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 300 mil o más habitantes". (39)

(39) Ibid. Pág. 362.

Como nos damos cuenta, en esta Reforma, ya se dotaba constitucionalmente a los Municipios y Estados para que establecieran sus propios asentamientos humanos, de juego político, donde ya va existir una representación de un pluripartidismo en representación social, estas fuerzas políticas que el partido dominante mantenía sobre los demás partidos.

f) Reformas del 3 de febrero de 1983.

De las reformas que sufrió el artículo 115, en dicho año tenemos:

- 1.- Se unifica en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando existe causa grave prevista en la Ley. Para estos casos se otorga el derecho de audiencia y el de quórum de votación es calificado, es decir, necesita del acuerdo de las dos terceras partes del total de las legislaturas locales. Este quórum de votación es muy importante en congresos integrados con diputados de diversos partidos políticos y constituye una garantía de exacta y correcta aplicación.

Lo que esta reforma persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con

la naturaleza de un Estado democrático de derecho.

- 2.- Se dispone que si alguno de los miembros del Ayuntamiento de desempeñar su cargo, será substituido por el suplente o se procederá de acuerdo a lo que disponga la ley.

Así también, declara o señala la Constitución, que las legislaturas de los Estados serán las encargadas de designar entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

- 3.- Se otorgan facultades legislativas a los Ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases que establezcan las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. En esta disposición se fortalece al Municipio en su aspecto de descentralización política, ya que se amplía notablemente la competencia legislativa que hasta ahora habían tenido los Municipios.

- 4.- Se indican los servicios públicos mínimos que los Municipios deben prestar, servicios que podrán hacer con el auxilio de los Estados cuando sea necesario y así lo determinen las leyes, teniendo a su cargo -

el Municipio los siguientes servicios públicos: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y central de abastos, panteones, rastros, - calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y, los demás que las legislaturas locales determinen, de acuerdo a las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

- 5.- El principio de colaboración entre órganos públicos que estructura nuestra norma suprema preside la disposición de los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y, conforme a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizarse.
- 6.- Se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios, con la finalidad de fortalecerlas.

Los ingresos que tendrán los municipios, de acuerdo con la Constitución, se integrarán con los rendimientos de sus bienes y las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan, pero en todo caso, percibirán: a)

lo relacionado con el impuesto predial; b) las participaciones federales; y c) los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Respecto al impuesto predial, se establece que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las labores relativas a la administración de esas contribuciones, esto es importante ya que permite, que los municipios que no cuentan con la capacidad necesaria para la administración de esos impuestos, ni tampoco con los recursos económicos para poder satisfacer el costo de la administración, lo pueden tener en base a las percepciones que reciben.

7.- Las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos son aprobadas por las legislaturas de los Estados, las que --revisarán las cuentas públicas, a su vez, se dispone que los presupuestos de egresos son aprobados por los Ayuntamientos de acuerdo con los ingresos disponibles.

8.- Se señala que los Estados y Municipios expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo relativo al desarrollo urbano. La competencia de los municipios respecto al desarrollo urbano es de la siguiente manera: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal

participar en la creación y administración de sus -
reservas territoriales.

Como nos damos cuenta, el actual artículo 115 en su - -
fracción V especifica claramente la competencia del Munici- -
pio respecto al desarrollo urbano, razonamiento que no preci-
saba anteriormente.

Enseguida transcribimos el artículo 115 Constitucional -
conforme a la actual estructura que presenta:

TITULO QUINTO
DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

ARTICULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen inte- -
rior, la forma de gobierno republicano, repre-
sentativo, popular, teniendo como base de su -
división territorial y de su organización po--
lítica 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 in-
termedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplente sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley 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 entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejaré 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 manejaran su patrimonio conforme a la ley.

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

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 socioeconómicas - 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 corresponda;

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, divi- sión, 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 Es-- tado para que éste se haga cargo de algunas de las - funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubier-- tas por la Federación a los Municipios con arreglo - a las bases, montos y plazos que anualmente se deter- minen 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 en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de la 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 sus 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 formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

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. Las leyes de los estados introducirán el principio de la presentación 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 las legis

laturas de los Estados con base en lo dispuesto en el -- artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones - reglamentarias".

Partiendo de estos tres principios que enseguida listare mos para comprender un poco más la capacidad administrativa y la real libertad que tiene el Municipio en México. Tenemos:

- 1.- Facultades para la administración de intereses loca les del Municipio.
- 2.- Facultades para el manejo de la hacienda municipal.
- 3.- Facultades que tiene el Ayuntamiento como primera -- autoridad política del lugar.

De estos tres principios, establecemos que el Municipio, a pesar de las libertades ya conseguidas, le falta una de las más importantes, cómo es la plena libertad económica, que no la tiene, ya que sigue teniendo ingerencia el Estado a que - pertenece, es cierto que la gran mayoría de los municipios ca recen de fuentes de ingresos, suficientes para superar sus ne cesidades, pero también hay municipios con un potencial muy -

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

alto, que no lo administran, como es el caso del Municipio de Tlanchinol, del Estado de Hidalgo, y cuyo origen es eminentemente rural, encontrándose en sus límites territoriales, una de las mineras más importantes del país, cómo es la minera "Autlan" en el caso de los municipios de un alto desarrollo económico, - que entre ellos tenemos: Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán de Romero Rubio, Ecatepec de Morelos, y Tultitlán, entre otros estos ayuntamientos ubicados en la zona reconocida cómo área metropolitana, la cual es calificada como grave, en todo su desarrollo de crecimiento desmedido, y no planificado, ocasionando una serie de problemas, principalmente en lo relativo a la tenencia de la tierra, servicios públicos, y los problemas derivados del desempleo ó sub-empleo, que va desde una simple falta administrativa, hasta un delito descrito en las leyes respectivas.

CAPITULO TERCERO

PANORAMA NACIONAL E INTERNACIONAL DE ALGUNAS CONSTITUCIONES DE LO REFERENTE A LOS MUNICIPIOS

- 3.1. La Constitución de Aguascalientes
- 3.2. La Constitución de Baja California Sur.
- 3.3. La Constitución de Colima.
- 3.4. La Constitución de Chiapas.
- 3.5. La Constitución de Michoacán.
- 3.6. La Constitución de Morelos.
- 3.7. La Constitución de Sinaloa.
- 3.8. La Constitución de Veracruz.
- 3.9. Texto de los Artículos relativos al Municipio en --
las Constituciones de otros países.
 - 3.9.1. La Constitución de Argentina
 - 3.9.2. La Constitución de Cuba
 - 3.9.3. La Constitución de Francia
 - 3.9.4. La Constitución de Italia
 - 3.9.5. La Constitución de Noruega
 - 3.9.6. La Constitución de la República Española
 - 3.9.7. La Constitución de la República Popular de -
China.
 - 3.9.8. La Constitución de la Unión de Repúblicas So-
cialistas Soviéticas. (lo que era antes de su
desintegración).

CAPITULO TERCERO
PANORAMA NACIONAL E INTERNACIONAL
DE ALGUNAS CONSTITUCIONES EN
LO REFERENTE A LOS MUNICIPIOS.

3.1. La Constitución de Aguascalientes.

El artículo 115 de la Constitución General de la República de 1917, tiene artículos específicos en todas las Constituciones de los Estados del país, en lo referente al Municipio, y -- para su estudio -- he escogido algunos países y algunos estados para la mejor comprensión al estudio y análisis de la evolución de la institución pública más cercana a la población y por ende la que debería de tener una amplia libertad de acción, en todo lo referente a sus fines, enseguida realice un recorrido por dichos artículos comenzando por el Estado de Aguascalientes, -- teniendo lo siguiente:

"Artículo 8. El Estado adoptó para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, -- teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Artículo 66. El Municipio es libre en su régimen interior. Será administrado por un ayuntamiento de elección popular

directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado.

Artículo 69. Los Municipios gozan de personalidad jurídica para todos los efectos legales. En asuntos judiciales serán representados por los Síndicos.

Artículo 70. Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años. Por cada Regidor y Síndico, se elegirá un suplente para que cubra las faltas temporales o absolutas del propietario correspondiente.

Si llegaren a faltar en forma absoluta el Primer Regidor y su Suplente, el Ayuntamiento, bajo la presidencia de uno de los Síndicos, designará a la persona que se haga cargo de la Presidencia durante el tiempo que falta para concluir el período.

Artículo 71. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señala el Congreso y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

Artículo 72.- Los miembros de los Ayuntamientos no podrán ser reelectos, debiendo observarse lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución de la República".(40)

(40) Miguel González Galvan. ob. cit. Pág. 74.

Conforme a la comparación de los artículos, tenemos que el artículo 8, es semejante al primer párrafo del -- artículo 115 Constitucional, conforme al artículo 66, te nemos su base en el artículo 115, fracción primera; en - el artículo 70, nos menciona la duración del gobierno -- municipal, que será de tres años; en el 71, nos menciona la administración de la hacienda municipal; en el artículo 72, señala que los miembros del ayuntamiento no po- - drán ser reelectos, para el siguiente periodo.

3.2. La Constitución de Baja California Sur.

"Artículo 37. El Estado adopta para su régimen inte rior, la forma de gobierno republicano, representa- tivo, teniendo como base de su división territorial, de su organización política y administrativa, el Mu nicipio Libre.

"Artículo 117. El Municipio Libre es una entidad de carácter público dotada de personalidad jurídica y_ patrimonio propio, autónoma en su régimen interior_ y con libre administración de su hacienda.

"Artículo 118. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa en los_ terminos de la Ley Electoral y no habrá ninguna au-

toridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Artículo 119. Los municipios podrán tener representación en los organismos federales y estatales que realicen obras dentro de su jurisdicción.

Artículo 120. El territorio del estado de Baja California Sur, se divide en tres Municipios que son: La Paz, Comondú y Mulegê, que tendrán los siguientes límites:

a) Municipio de la Paz; al Norte colinda con el Municipio de Comondú, línea descrita en la colindancia sur de la municipalidad citada; por el este, sur y oeste, lo rodean las aguas litorales del Golfo de California y el Océano Pacífico, respectivamente.

b) Municipio de Comondú; al Norte de la misma línea de colindancia del sur del Municipio de Mulegê, por el sur, colinda con la municipalidad de La Paz, en una línea recta que parte del Golfo de California, del lugar conocido por Los Dolores que corresponden a la municipalidad de La Paz, cruzando la península hasta un lugar conocido por el Cayuce, rada que se

ubica en la Costa de Bahía de Almejas, en el litoral del Océano Pacífico; por el este colinda con el litoral del Golfo de California y por el oeste con el -- Océano Pacífico.

c) Municipio de Mulegé; al Norte colinda con el Estado de Baja California, siendo su línea limitrofe el paralelo 28' de latitud norte, al sur con una línea que partiendo de la Punta de San Idelfonso, situada en el extremo sur de la Bahía de San Nicolás, sigue con rumbo suroeste hasta el punto conocido por Cerrieto de la Pitahaya, situado al sureste e inmediato al Puerto de Santa Rosalita; de aquí con rumbo oeste -- hasta llegar al litoral del Pacífico con el lugar conocido por la Bocana de Rancho nuevo; por el este -- con el Golfo de California y por oeste con el Océano Pacífico.

Las cabeceras de los Municipios antes descritos, serán -- las siguientes:

"De la Paz, la población del mismo nombre, de Comondú, -- Ciudad Constitucional, y de Mulegón, Santa Rosalía.

"Artículo 121. Los Municipios se dividirán en:

- I.- Cabeceras;
- II.- Delegaciones; y
- III.- Subdelegaciones.

"La extensión y límites de las delegaciones y subdelegaciones serán determinadas por el ayuntamiento respectivo". (41)

3.3. La Constitución de Colima

"Artículo 6. El Gobierno del Estado es republicano, popular y representativo.

"Artículo 87. La Administración Municipal se ejerce:

"I.- Por los Ayuntamientos que residirán en las Cabeceras de los Municipios y cuyos miembros serán electos popular y directamente cada tres años. Por cada Municipe Propietario se elegirá su Suplente, no pudiendo ser nuevamente electos en ningún tiempo los ciudadanos que hayan desempeñado el cargo de Presidente Municipal por más de un año.

"II.- Por las Juntas Municipales que residieran en los pueblos y estarán integrados por tres miembros que serán nombrados por el Ayuntamiento respectivo y tendrán los requisitos que marca el artículo 89. Por cada miembro de la Junta Municipal se nombrará un suplente.

(41) Ibid . Pág. 75.

"III.- Por los comisarios municipales que residirán en las rancherías, Los Comisarios y demás empleados inferiores serán nombrados por los Ayuntamientos respectivos.

"Artículo 91. La Ley reglamentaria Municipal se sujetará a las bases siguientes:

"I.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, que se formará de las contribuciones que anualmente le señale la Legislatura.

"Artículo 93. Los Municipios tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales".(42)

3.4. La Constitución de Chiapas

"Artículo 64. Para la administración interior del Estado, habrá Ayuntamientos y Agencias Municipales, cuyas atribuciones señalará la Ley.

"Artículo 65. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular en forma directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los agentes serán nombrados por el respectivo Ayun-

(42) Ibid. Pág. 76.

tamiento en Sesión Plena.

"Artículo 66. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará, aparte de los bienes propios de las contribuciones que senale el Congreso y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades.

"Artículo 68. Los miembros de los Ayuntamientos de Primera y Segunda Categoría, durarán en su encargo tres años, y los de Tercera dos años, sin que ni unos ni otros puedan ser reelectos y para el período inmediato; El Presidente, Síndico y demás miembros propietarios de los Ayuntamientos, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los suplentes sí podrán ser electos con el carácter de propietarios para el período inmediato siempre que no hubieren estado en ejercicio. Tampoco podrán ser removidos sino por mala conducta y previo juicio correspondiente.

"Los Agentes Municipales serán nombrados y removidos libremente por el Ayuntamiento de que dependen.

"Para ser miembro de un Ayuntamiento o Agente Municipal se necesita: ser ciudadano chiapaneco por nacimiento, vecino del Municipio y Agencia respectiva con residen-

cia no menor de 6 meses inmediatamente anteriores al día de la elección o nombramiento y no pertenecer a organizaciones religiosas ni ser ministro de algún culto; está última prohibición comprende a los empleados Municipales.

"En ningún caso podrán hacerse incorporaciones o segregaciones de un Municipio o Agencia a otro, sin la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, - los que estarán obligados a darla dentro de noventa - - días.

"Artículo 69. Los Municipios tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales".(43)

3.5. La Constitución de Michoacán.

"Artículo 15. El Estado tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Cada Municipio conservará la extensión y límites que le señale la Ley de División Territorial.

"Artículo 111.- El Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y adminis

(43) Ibid. Pág. 77.

trativa el Municipio Libre. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 112. Cada Municipio será representado y administrado por el Ayuntamiento de elección popular directa, que debe residir en la cabecera que señale la ley, y no dependerá de otra autoridad en los asuntos de su competencia.

Artículo 114. El Ayuntamiento tendrá personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Artículo 115. El Presidente del Ayuntamiento y los Regidores serán electos directamente por el pueblo. Las atribuciones y obligaciones del Presidente, del Síndico y de los Regidores, y la manera de suplir sus faltas absolutas o temporales, serán determinadas por la ley.

Artículo 117. Los miembros del Ayuntamiento, incluyendo el Presidente, serán electos simultáneamente y en su totalidad cada tres años, y no podrán ser reelectos para el período inmediato. Por cada Regidor propietario se elegirá un suplente.

"Todos los funcionarios municipales 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.

"Artículo 123. Son facultades y obligaciones de los -- Ayuntamientos:

I. Representar jurídicamente al Municipio.

II. Administrar libremente su hacienda".(44)

3.6. La Constitución de Morelos

"Artículo 1º. parte conducente.- El Estado de Morelos...
.... adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular; tendrá como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, siendo su capital la ciudad de Cuernavaca.

"Artículo 112. Los Municipios libres constituyen entidades con personalidad jurídica y por consiguiente son susceptibles de derechos y obligaciones.

(44) Ibid. Pág.78.

"Artículo 113. Los Poderes del Estado son los Únicos -- superiores jerárquicos de los Municipios, sin coartar -- ni limitar las libertades que les concede la Constitución General de la República y lo particular del Estado".

"Artículo 114. Los Municipios tienen personalidad jurídica propia; pero la política y la administrativa de -- los mismos, fuera del Estado, corresponde al Ejecutivo_ como representante de toda la entidad, excepto en los -- casos de aplicación de leyes federales.

"Artículo 115. El Congreso del Estado expedirá la Ley -- Orgánica del Municipio, con sujeción a las siguientes -- bases:

III.- Cada Municipio será administrado por un Ayunta- -- miento de elección popular directa, que se renovará en_ su totalidad cada tres años, siendo el número de sus -- componentes proporcional al de sus habitantes, siempre_ impares y nunca menos de tres, nombrándose por cada Regidor propietario, un suplente.

IV. La función municipal estará encomendada a un presidente del Ayuntamiento que deberá ser electo por los -- miembros del mismo, con sujeción a las reglas que fija_ a la ley de la materia.

V.- Los miembros del ayuntamiento no podrán ser reelectos para el período inmediato.

VI.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará, además de los bienes propios, de las contribuciones que señale el Congreso del estado, - conforme a sus facultades, y que en todo caso serán suficientes para cubrir sus necesidades".(45)

3.7. La Constitución de Sinaloa

"Artículo 17. El Estado de Sinaloa establece para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

"Artículo 110. Cada Municipalidad estará representada - y administrada por un Ayuntamiento que residirá en la - cabecera de la jurisdicción, integrado por Regidores cu yo número se fijará como la ley lo disponga, siendo uno de ellos el Presidente Municipal.

(45) Ibid. Págs. 78 y 79.

"Artículo 111.- Los Ayuntamientos tendrán personalidad jurídica para todos los efectos legales; no habrá ninguna autoridad intermedia entre ellos y los Supremos Poderes del Estado, y gozarán de toda libertad interior política y administrativamente compatible con el mantenimiento de la unidad de orden y gobierno en el Estado.

"Artículo 113. La designación del Primer Regidor, Presidente Municipal, propietario y suplente, y demás regidores se verificará cada tres años por elección directa y entrarán a funcionar el día primero de enero previa protesta que otorgarán ante el H. Ayuntamiento saliente. Por cada Regidor propietario se elegirá un suplente.

"En las elecciones para integrar los Poderes del estado y los Municipales la mujer, igual que el varón sinaloense tienen derecho a votar y ser votados.

"Artículo 119. Son atribuciones de los Ayuntamientos: --
V.- Administrar libremente su Hacienda para lo cual --
ellos mismos fijarán los impuestos sobre los ramos que --
el Congreso del Estado asigne, de manera de proveer suficiente, a sus gastos". .(46)

(46) Ibid. Pág. 80.

3.8. La Constitución de Veracruz

"Artículo 33.- El Gobierno del Estado, es representativo, popular y democrático, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre. El Poder Supremo se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"Artículo 38.- Los miembros de la Legislatura, los Ayuntamientos y el Gobernador, serán nombrados popularmente en elección directa, en los términos que disponga la Ley Orgánica respectiva.

"Artículo 110.- La base de la división territorial y de la organización política del Estado, es el Municipio Libre.

"Artículo 111.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

"Artículo 113.- Los Ayuntamientos durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectos, debiendo instalarse en día primero de diciembre inmediato a su elección.

"Artículo 114.- La Ley Reglamentaria Municipal, se sujetará a las bases siguientes:

"I.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones municipales que señale la legislatura".(47)

3.9. Texto de los Artículos Relativos al Municipio en -- las Constituciones de otros Países.

El artículo 115 de la Constitución de 1917 tiene preceptos correspondientes al Municipio en las constituciones_ de los países que a continuación se citan:

3.9.1. La Constitución de Argentina

"Artículo 5. Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de - - acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación -- primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, es garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus - instituciones".(48)

(47) Ibid. Pág. 80.

(48) Ibid. Pág. 81.

3.9.2.- La Constitución de Cuba

"Artículo 187. El Municipio es la sociedad local organizada políticamente por autorización del Poder Legislativo - en una extensión territorial determinada por necesarias - relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio, y, con personalidad jurídica a todos los efectos legales.

"Artículo 189. El Gobierno Municipal es una entidad con - poderes para satisfacer las necesidades colectivas pecu- - liares de la sociedad local y es, además, un organismo -- auxiliar del Poder Central ejercido por el Estado a tra- - vés de todo el territorio nacional.

"Artículo 190. El Municipio es autónomo. El Gobierno Muni- - cipal queda investido de todos los poderes necesarios pa- - ra resolver libremente los asuntos de la sociedad local.

"Las facultades de las cuales no resulte investido el Go- - bierno Municipal por esta Ley Fundamental, quedan reserva- - das al Gobierno Nacional.

"El Estado podrá suplir la gestión municipal, cuando ésta sea insuficiente en caso de epidemia, grave alteración --

del orden público u otros motivos de interés general, en la forma que determina la ley.

"Artículo 192. El gobierno de cada Municipio está obligado a satisfacer las siguientes necesidades mínimas locales:

"a).- El pago puntual de sueldos y jornadas a los funcionarios y empleados municipales de acuerdo con el nivel de vida de la localidad.

"b).- El sostenimiento de un albergue y casa de asistencia social, un taller de trabajo y una granja agrícola.

"c).- El mantenimiento de la vigilancia pública y de un servicio de extinción de incendios.

"d).- El funcionamiento, por lo menos en la cabecera, de una escuela, una biblioteca, un centro de cultura popular y una casa de socorros médicos.

"Artículo 193. En cada Municipio existirá una Comisión de Urbanismo que tendrá la obligación de trazar el plan de ensanche y embellecimiento de la ciudad y vigilar su ejecución, teniendo en cuenta las necesidades presentes.

y futuras del tránsito público, de la higiene, del ornato y del bienestar común.

"Dicha Comisión atenderá a todo lo concerniente a la vivienda del trabajador y propondrá planes de fabricación de casas para obreros campesinos, las cuales podrán ser adquiridas a largo plazo con el importe de un módico alquiler que restituya al Municipio el capital invertido. Los Municipios procederán a ejecutar el plan que aprobaran consignando obligatoriamente en sus presupuestos, las cantidades necesarias a tal fin, de sus ingresos ordinarios, sin que puedan ser éstas inferiores al costo de una casa en cada ejercicio económico, o acudiendo a los medios que les brinda la Ley Fundamental para llevar a cabo obras de esta naturaleza, en el caso de que sus ingresos ordinarios no fuesen suficientes para ello.

"Artículo 195. Como garantía de la autonomía municipal -- queda establecido lo siguiente:

"a).- Los acuerdos y las resoluciones de los gobernantes locales y de cualquier otra autoridad municipal no podrán ser suspendidos por el Presidente de la República, los gobernantes provinciales o por ninguna autoridad gubernativa. Solamente podrán serlo por acuerdo del Consejo de Ministros previa audiencia de los gobernantes municipales -

que hubieren dictado la resolución o acuerdo.

"También los referidos acuerdos o resoluciones podrán ser impugnados por las autoridades gubernamentales cuando éstas los estimen ilegales, ante los Tribunales de Justicia que declararán mediante el procedimiento sumario que establezca la ley, si las autoridades municipales los han tomado o no, dentro de la esfera de su competencia, de acuerdo con las facultades concedidas a los mismos por la Ley Fundamental.

"b).- Ninguna ley podrá recabar para el Estado, las Provincias y otros organismos o instituciones, toda o parte de las cantidades que recaudan los municipios por concepto de contribuciones, impuestos y demás medios de obtenciones de los ingresos municipales.

"c).- Ninguna Ley podrá declarar de carácter nacional un impuesto o tributo municipal que constituya una de las fuentes de ingreso del Municipio, sin garantizar al mismo tiempo ingresos equivalentes a los nacionalizados.

"d).- Ninguna Ley podrá obligar a los Municipios a ejercer funciones recaudadoras de Impuestos de carácter nacional o provincial, a menos que los organismos interesados

en el cobro nombren los auxiliares necesarios para esa gestión.

"e).- El Municipio no estará obligado a pagar ningún servicio que esté administrado por él mismo, salvo que otra cosa hubiere convenido expresamente con el Estado, los particulares y otros Municipios.

"f).- Los gobernantes municipales podrán por sí interponer ante el pleno del tribunal Supremo, recurso de abuso de poder contra toda resolución del Gobierno Nacional o Provincial que, a su juicio, atente contra la autonomía municipal establecida en esta Ley fundamental.

"Artículo 197. La responsabilidad penal en que incurran los miembros del gobierno del Municipio y demás autoridades municipales será exigible ante los Tribunales de Justicia, bien de oficio, a instancia del Fiscal, o por acción privada. Esta será popular y podrá ejercitarse sin constituir fianza, por no menos de veinticinco vecinos del término municipal, sin perjuicio de la responsabilidad que proceda por acusación falsa o calumniosa.

"Artículo 200.- La Provincia comprenderá los Municipios situados dentro de su territorio. Cada provincia estará regida en la forma y mediante los órganos que acordaré el Consejo de Ministros".(49)

3.9.3. La Constitución de Francia

"Artículo 72.- Las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar. Toda otra colectividad territorial es creada por la Ley.

Estas colectividades se administran libremente por consejos elegidos y en las condiciones previstas por la Ley".(50)

3.9.4. La Constitución de Italia

"Artículo 114.- La República se divide en regiones - provincias y municipios.

"Artículo 128.- Las provincias y los municipios son entidades autónomas en el ámbito de los principios fijados por leyes generales de la República que determinen sus funciones.

(49) Ibid. Págs. 81,82 y 83.

(50) Ibid. Pág. 83.

"Artículo 129.- Las provincias y los municipios son también circunscripciones de descentralización estatal y regional".(51)

3.9.5. La Constitución de Noruega

"Noruega está dividida en municipalidades, 64 urbanas y 679 rurales. Las municipalidades han tenido en forma extensiva gobierno local propio desde 1837. El período electoral para los Consejos Municipales es actualmente de 4 años. Cada Consejo consiste de no menos de 13 y no más de 85 miembros.

"Los Municipios tienen amplios derechos en el Impuesto para permitirles sobrellevar sus numerosas tareas, siendo las más importantes de éstas la Escuela, los Servicios Sanitarios, la Asistencia Social y la Construcción y mantenimiento de Carreteras y Calles. Los fondos requeridos por las Municipalidades se obtienen directamente por el Impuesto Directo y en algunas partes por los subsidios del estado".(52)

(51) Ibid. Pág. 83.

(52) Ibid. Pág. 84.

3.9.6. La Constitución de la República Española

"Artículo 8.- El Estado español dentro de los límites -- irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.

"Artículo 9.- Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán - sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Consejo abierto.

"Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento.

"Artículo 10.- Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos".(53)

3.9.7. La Constitución de la República Popular - -
China.

"1.- El país está dividido en provincias, regiones autónomas y municipios que dependen directamente de la auto-

(53) Ibid. Pág.84.

ridad central.

"2.- Las provincias y regiones autónomas están divididas en departamentos autónomos, distritos, distritos autónomos y municipios.

"3.- Los distritos y distritos autónomos están divididos, en cantones, cantones de las nacionalidades y consejos.

"Los municipios que dependen directamente de la autoridad central y los municipios de relativa importancia están divididos en sectores.

"Los departamentos autónomos están divididos en distritos autónomos y municipios.

"Artículo 54.- En las provincias, municipios que dependen directamente de la autoridad central, distritos, municipios, distritos urbanos, cantones, cantones de nacionalidades y consejos, se establecen asambleas populares y comités populares.

"Artículo 56.- Los representantes de las Asambleas populares de las provincias, de los municipios directamente subordinados a la autoridad central, de los distritos y

de los municipios divididos en sectores son elegidos por las Asambleas populares del grado inferior. Los representantes de las Asambleas populares de los municipios no divididos en sectores, de los distritos urbanos de los cantones, de los cantones de las nacionalidades, de los consejos, es de dos años.

"Artículo 61.- Los representantes de las Asambleas populares de las provincias, de los municipios que dependen directamente de la autoridad central de los distritos, de los municipios divididos en sectores, están sometidos al control de las unidades electorales que los han elegido. Los representantes de las Asambleas populares de los municipios no divididos en sectores, de los sectores urbanos de los cantones, de los cantones de las nacionalidades y de los consejos, están sometidos al control de sus electores. Las unidades electorales y los electores que hayan elegido a los representantes de las Asambleas populares locales, tienen la facultad de revelar de sus funciones y de sustituir en todo momento a los representantes por ellos elegidos conforme al procedimiento que fija la Ley".(54)

3.9.8. La Constitución de la Unión de Repúblicas -- Socialistas Soviéticas.(lo que era antes de su desintegración).

(54) Ibid. Pág.84.

"Artículo 15. La soberanía de las Repúblicas Federales - no tienen otros límites que los señalados en el artículo 14 de la Constitución de la U.R.S.S. ; fuera de estos -- límites cada República Federada ejerce el poder estatal_ de una manera independiente. La U.R.S.S., protege los de rechos soberanos de las Repúblicas Federales.

"Artículo 17. Se reserva a todas las Repúblicas Federa-- les el derecho de separarse libremente de la U.R.S.S."(55)

CAPITULO CUARTO
EL ANALISIS DEL MUNICIPIO A PARTIR
DE SU ESTRUCTURA INTERNA

- 4.1. Definición del Municipio conforme a varios Autores y Organigrama de su funcionamiento.
- 4.2. Organización de Servicios, así como de la Publicación y Cumplimiento del Bando Municipal.
- 4.3. Los Ingresos Derivados de las Diferentes Fuentes del Producto de la Hacienda o Tesorería Municipal.
- 4.4. Los Tres Años de Gobierno como Freno del Municipio Libre en México.
- 4.5. El Futuro de los Municipios Mexicanos Conforme a la Dinámica de Crecimiento Económico del País.

CAPITULO CUARTO
EL ANALISIS DEL MUNICIPIO A PARTIR
DE SU ESTRUCTURA INTERNA.

4.1. Definición del Municipio conforme a varios Autores y
Organigrama de su Funcionamiento.

De las diferentes corrientes y definiciones del Municipio tenemos la que nos dice: "El municipio o municipalidad, es jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administre sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provisional o nacionalidad"(56)

De esta definición sacamos los elementos básicos de los cuales los municipios no podrían existir como una organización política y jurídicamente ante un Estado, el Estado como tal, es la organización de un conglomerado humano que resulta de estar regido por un mismo gobierno a través de unas mismas leyes.

Buscando otros conceptos que nos hablen de la idea del Municipio encontramos: "División territorial administrada por

(56) Enciclopedia Jurídica Omeba Pág. 4a. Edición. Ed. Ancalo. S.A. Pág. 961. T. XIX.

un alcalde y un consejo".(57) Está definición carente de una buena explicación, decidimos ponerla para una comparación final y ver las diferencias o semejanzas que se puedan encontrar.

Después de haber hecho un recorrido por diferentes épocas de las cuales el Municipio ha tomado las características que actualmente tiene, buscamos la etimología de la palabra Municipio, encontrando que: proviene del latín "Municipium" y que entre los romanos eran las ciudades que se gobernaban por sus propias leyes y cuyos residentes podían obtener y gozar de los derechos y obligaciones que la misma les otorgaba. Cabildo, que se deriva de la tercera declinación latina "caput" que significaba cabeza, también se le llamo ayuntamiento del castellano antiguo "ayuntar" que significa juntar, es decir lo que está unido.

Siguiendo con los conceptos de Municipio agregamos una definición del maestro Serra Rojas, al decirnos: "... El Municipio es la reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan por la periferia la esfera de la vida doméstica, que sin participar por ello de la intimidad del hogar, son sin embargo, una prolongación de este mismo lugar....."(58)

(57) Diccionario Larousse. 2a. Edición. Ediciones Larousse. México, D.F. 1984.

(58) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. 14. Edición Ed. Porrúa, S.A. México 1988. Tomo I. Pág. 355.

Continuando con las diferentes interpretaciones del Municipio, el maestro Rafael de Pina, nos manifiesta que: "... El Municipio es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento término Municipal....."(59)

El profesor Martínez de la Serna, en su tratado de Derecho Constitucional Mexicano, consibe al Municipio como el - - "átomo", el que manifiesta: "la base esencial e inicial de la sociedad estatal nacional. Esto lo explica diciendo que el Municipio tiene sus propias peculiaridades y su propio gobierno, en teoría, como parte de un todo, de la misma manera que el átomo está en relación al todo de la materia....."(60)

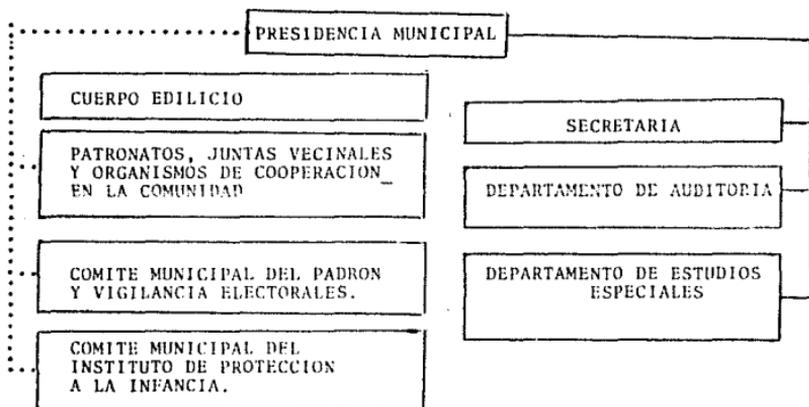
Ahora bien, todo Municipio como todo Estado, cuenta con una población, un territorio y una autoridad común a todos sus habitantes, se ha dicho que de estos tres elementos, el que -- mayor representa al Municipio, es el de su población, que se caracteriza por su mayor densidad y por las necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitantes, pues sin la -- existencia de su vecindad que crea entre sus habitantes, no se comprende al Municipio, de este crecimiento de población se -- derivan una serie de necesidades comunes, que vienen a constituir la materia local.

(59) Diccionario de Derecho. Décima primera edición. Editorial Porrúa. Pág. 358. México, 1983.

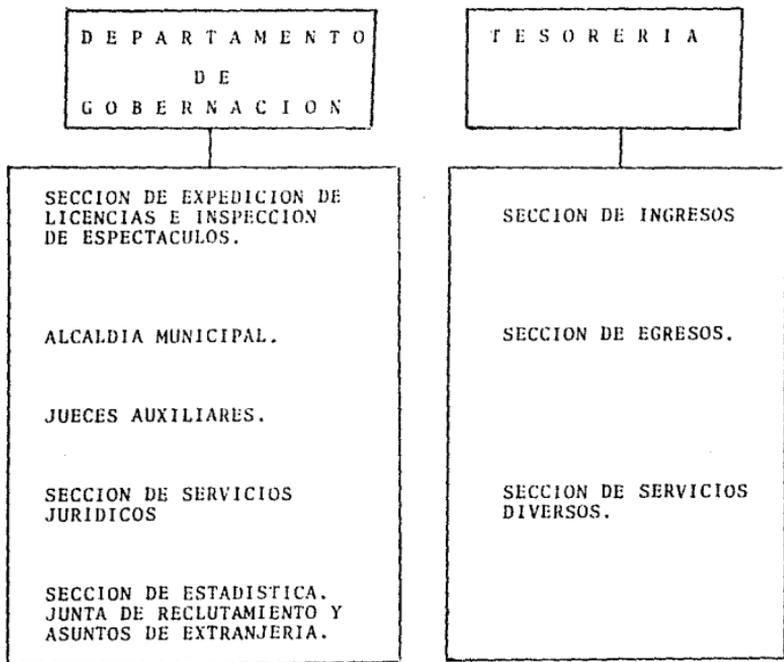
(60) Juan Antonio Martínez de la Serna. Derecho Constitucional Mexicano Pág. 358.1a. Edición. Ed. Porrúa, S.A. México - 1983.

No obstante lo antes dicho, quiere decir que el simple hecho que exista una determinada población, no significa que se forme un Municipio, como es el caso del Distrito Federal, con sus 16 Delegaciones, no forma ningún Municipio, claro está, que lo ideal sería que cada una de las 16 Delegaciones se convirtieran en 16 Ayuntamientos, cabe hacer notar que si no se ha logrado es por razones políticas, pero si sería lo ideal, para constituir una sociedad más plural y de una mayor participación democrática.

Conforme a su organigrama la estructura está de la siguiente manera.



NOTA. Línea de Relación o de Asesoría.
 _____ Línea de Autoridad.



DEPARTAMENTO DE OBRAS Y
SERVICIOS PUBLICOS

SECCION DE CONSTRUCCIONES
DE OBRAS PUBLICAS.

SECCION DE INSPECCION Y
CONTROL DE OBRAS POR --
COOPERACION.

SERVICIO DE RASTRO.

SECCION DE ADMINISTRACION
DE MERCADOS.

SERVICIO DE LIMPIEZA.

SERVICIO DE ALUMBRADO.

SERVICIO DE PANTEONES.

SERVICIO DE PARQUES Y
JARDINES.

SECCION DE CONSERVACION DE
OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.

SECCION DE COORDINACION DE
PROGRAMAS DE DESARROLLO -
RURAL.

DEPARTAMENTO DE OBRAS
POR COOPERACION

SECCION DE PROMOCION Y
RELACIONES PUBLICAS.

SECCION ADMINISTRATIVA

SERVICIO DE INVESTIGA-
CIONES.

SECCION DE RADIO.

DEPARTAMENTO DE POLICIA

CUERPO DE POLICIA

SECCION ADMINISTRATIVA

SERVICIO DE INVESTIGACIONES.

SECCION DE RADIO.

DEPARTAMENTO DE TRANSITO

CUERPO DE TRANSITO
AGENTES DE CRUCERO.
AGENTES MOTORIZADOS.

SECCION DE PERITAJE.

SECCION ADMINISTRATIVA.

SECCION DE CONSERVACION.
DE SEMAFOROS Y SEÑALES.

SECCION DE RADIO.

DEPARTAMENTO DE ACCION
CIVICA, SOCIAL, CULTU-
RAL Y DE RELACIONES --
PUBLICAS.

SECCION DE PROMOCION -
CIVICA, SOCIAL , CULTU
RAL Y TURISTICA.

SECCION DE RELACIONES
PUBLICAS

SECCION DE ACCION SOCIAL,
URBANA Y RURAL

SECCION DE ACCION DEPOR_
TIVA.

DEPARTAMENTO DE
SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS.

SECCION DE PERSONAL

SECCION DE COMPRAS.

SECCION DE ALMACENES
Y PATRIMONIO MUNICI-
PAL.

SECCION DE CONTROL DE
VEHICULOS, COMBUSTI--
BLES Y LUBRICANTES.

TALLERES
PRESTACIONES SOCIALES.

SECCION DE CORRESPON-
DENCIA Y ARCHIVO.

INTENDENCIA

El ayuntamiento, es la asamblea que representa la personalidad jurídica del Municipio, es el órgano principal que ejerce el gobierno y la administración en el ámbito municipal. El término Ayuntamiento, significa reunión o congregación de personas, y proviene de la voz latina *iungere*, que significa unir o juntar, pasó posteriormente a la voz del castellano antiguo *ayuntar*, de ayuntamiento, junta o corporación, Joaquín Escriche en su *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia* dice que "Ayuntamiento es un congreso o junta compuesta de Justicia o Alcalde, de Regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico y político de cada pueblo".(61)

En términos generales, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal que se integra con individuos, que son electos popularmente por medio de votación directa y se constituye en la suprema autoridad municipal, además es la autoridad más inmediata y directa con respecto al pueblo.

Como ya lo mencioné en el organigrama del Municipio, el Ayuntamiento se integra de conformidad con la Ley, con un Presidente Municipal, de Síndicos y de Regidores, todos ellos electos popularmente por votación directa; el número de Síndicos y Regidores varía de un Municipio a otro dentro de una

(61) Joaquín Escriche. *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia* Tomo I. Ed. Cardénas Editor y Distribuidor. México, 1979. Pág. 336.

misma entidad federativa, derivando al número de habitantes - con que cuenta cada Municipio por lo regular, la mayoría de - las legislaciones toman el criterio para la integración de -- los Ayuntamientos el aspecto poblacional ya que en base al -- número de habitantes se determina la importancia de los municipios, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, toma este criterio y lo señala en su artículo 26 que ordena lo siguiente:

"Art.26.- Los Ayuntamientos se renovararán cada tres años y se integrarán por:

"I.- Un Presidente, un Síndico y cinco Regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación; cuando tengan una población hasta de ciento cincuenta mil habitantes.

"II.- Un Presidente, un Síndico y siete Regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan más de ciento cincuenta mil hasta --- quinientos mil habitantes.

"III.- Un Presidente, dos Síndicos y nueve Regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando tengan más de quinientos mil habitan- - -

tes".

"Todas las variaciones obedecen al principio de guardar una cierta proporcionalidad entre la composición de el Ayuntamiento y las necesidades reales del Municipio.

"Dentro del Municipio, existen otros organismos auxiliares que tienen ciertas atribuciones en una determinada población y tienen un contacto directo con los vecinos, estas autoridades municipales son: I.- Los delegados Municipales. II.- Los Subdelegados Municipales. III.- Los Jefes de Sección y Sector. IV.- Jefes de Manzana.

"El Municipio, tendrá para su despacho de sus asuntos una Secretaría que estará a cargo de una persona denominada Secretario del Ayuntamiento, para la recaudación de ingresos, existirá una Tesorería Municipal que estará a cargo de un Tesorero Municipal. Enseguida se hace una lista de las facultades y obligaciones de los integrantes de los Municipios.

"El Presidente Municipal, es el órgano ejecutor de las determinaciones del Municipio y tiene entre otras facultades y obligaciones las siguientes:

"I.- Promulgar y publicar el bando Municipal, las normas de carácter general y los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.

"II.- Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento.

"III.- Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos Federales Estatales y Municipales, así como aplicar a los infractores las sanciones correspondientes.

"IV.- Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos de Secretario, Tesorero y Jefes de Departamento Municipales.

"V.- Vigilar la recaudación de la Hacienda Municipal e invertir los fondos municipales con estricto apego al presupuesto.

"VI.- Celebrar a nombre del Ayuntamiento todos los actos y contratos para la eficaz prestación de servicios públicos municipales.

"VII.- Informar cada año en sesión solemne de cabildo al Ayuntamiento del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el año.

"El Síndico, es el funcionario municipal encargado de - vigilar los intereses públicos del Municipio y la comunidad.

Entre sus facultades y obligaciones tenemos las siguientes:

- I.- La procuración de defensa y promoción de los intereses municipales.
- II.- La representación Jurídica del Ayuntamiento en los litigios.
- III.- Revisar y formar los cortes de caja de la Tesorería y cuidar que la aplicación de los gastos se haga en base a los requisitos legales y conforme al presupuesto.
- IV.- Practicar a falta de los Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales, remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro de las 24 horas.
- V.- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio y hacer que dicho inventario este siempre al corriente.

VI.- Verificar que los funcionarios y empleados del Municipio cumplan con la manifestación que prevé la Ley de Responsabilidades.

Los regidores, son los consejales que atienden diversas comisiones y sesionan junto con el Presidente y el Síndico, en los cabildos. Entre sus facultades y obligaciones tenemos las siguientes:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones de cabildo que celebre el Ayuntamiento interviniendo en este con voz y voto.

II.- Vigilar y atender el ramo de la administración municipal que le sea encomendada por el Ayuntamiento.

III.- Suplir y atender las faltas temporales al Presidente Municipal, esta suplencia la realiza el Primer Regidor.

IV.- Vigilar y atender las comisiones que fuera encomendadas, entre ellas tenemos:

- a) De agua, drenaje y alcantarillado.
- b) De mercados, centrales de abasto y rastro.
- c) De limpia, mejoramiento del ambiente, servicio social voluntario.

- d) De Alumbrado Público.
- e) De obras públicas y conservación de poblados y centros urbanos.
- f) De fomento agropecuario y forestal.
- g) De parques, jardines y cementerios.
- h) De cultura y educación pública, y
- i) Aquellas otras que determine el Ayuntamiento de acuerdo con las necesidades del Municipio.

V.- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal.

El secretario Municipal, es el funcionario que esta a cargo de la Secretaría Municipal y sus funciones son atender los asuntos de carácter administrativo. Dentro de sus obligaciones y facultades tenemos las siguientes:

I.- Tener a su cargo el cuidado y dirección de la Secretaría Municipal y del archivo del Ayuntamiento; controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria de todos los asuntos al Presidente.

II.- Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de cabildo y estar presente en dichas sesiones, con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas.

III.- Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerde el Ayuntamiento.

IV.- Suscribir todos los documentos emanados del Ayuntamiento y del Presidente, sin cuyo requisito no será válido.

V.- Tener una colección ordenada de Leyes, decretos, Reglamentos, Periódicos Oficiales del estado, Circulares y órdenes relativas a los distintos ramos de la administración municipal.

VI.- Formular el inventario de bienes, muebles e inmuebles propiedad del Municipio.

El Tesorero Municipal, es el encargado de la Tesorería Municipal y de la recaudación de ingresos propios del Municipio.

Entre sus obligaciones y facultades tenemos las siguientes:

I.- Verificar por sí mismo o por medio de sus subalternos la recaudación de las contribuciones municipales, cuidando de la puntualidad de los cobros y exactitud de las liquidaciones.

II.- Tener al día los libros de caja, diario y cuentas corrientes y los auxiliares de registro para la comprobación de ingresos y egresos.

III.- Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todo lo necesario para formulación de presupuesto de egresos y el proyecto de Ley de ingresos municipales.

IV.- Remitir a la Contaduría General de desglosadas las cuentas, informes contables y financieros mensuales, dentro de los 15 días hábiles del mes siguiente.

V.- Realizar el Padrón de Contribuyentes Municipales.

En cada Municipio funcionará uno o varios Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana, estarán integrados por tres o más miembros fungiendo uno como Presidente. Estos Consejos de Colaboración Municipal son órganos de promoción y gestión social que tienen como función coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales; promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social y colaboración, en el mejor ambiente y supervisión de las obras y servicios públicos municipales en su área de adscripción.

Los consejos de colaboración o participación ciudadana - se integrarán con vecinos del Municipio y serán electos democráticamente en la forma y términos que determine el Ayuntamiento y durarán en su cargo tres años.

4.2. Organización de Servicios, así como de la Publicación y Cumplimiento del Bando Municipal.

Sobre los servicios que brinda el Municipio tenemos entre otras las siguientes:

- a) Servicio de agua, drenaje y alcantarillado.
- b) Servicio de abasto de básicos, entre ellos están, los mercados, centrales de abasto y rastros.
- c) Cuidado y conservación del medio ambiente, servicio de limpia.
- d) Servicio de alumbrado público.
- e) Obras Públicas, y conservación de poblados y centros urbanos.
- f) Creación y conservación de parques y jardines así como de cementerios.
- g) Todas las actividades que sean necesarias impulsar dependiendo de las necesidades del Municipio.

De toda esta gama de actividades que desarrollo como mini

mo un Municipio rural o urbano, ya sea con recursos propios ó de financiamiento de parte del Estado a que pertenece o de la misma Federación; cabe hacer mención que todos los servicios que abarca una ayuntamiento son derivados de las necesidades creadas por la evolución misma -- del Municipio ó por tendencias que ya estaban establecidas previamente a su creación.

Sobre el Bando Municipal, debemos señalar que es un instrumento jurídico que contiene las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipal.

El Ayuntamiento en pleno es el responsable de llevar a cabo la función legislativa para elaborar el Bando Municipal, que normaliza los diversos aspectos de la vida social de la comunidad, el cual es promulgado por el Presidente Municipal, quien junto con el Secretario le da la validez.

Generalmente en la mayoría de los municipios de México se acostumbra promulgarlos el día 5 de febrero de cada año, aunque, es de atenderse que el primer Bando es el que contiene en esencia los lineamientos generales que regirán el período de gobierno, y los subsecuentes que se promulguen cada año sólo incluirán algunas reformas. Los bandos podrán tener modi

ficaciones, en cualquier momento, siempre y cuando reunan los requisitos de aprobación, expedición y promulgación.

Desde un principio, el Bando Municipal, tiende a regular la vida comunitaria de los habitantes del Municipio, las relaciones de este para con la comunidad y con otros organismos.

El Bando Municipal, contiene normas de carácter general pero en cuanto a la jerarquía jurídica debe respetar la supremacía de la Constitución, los tratados y la Ley, puede considerarse que es un compendio de normas de carácter administrativo.

Su contenido, es referente a su territorio, indicando sus comunidades, mencionando el asiento de la cabecera municipal, las delegaciones, pueblos, rancherías, y todos los demás asentamientos humanos reconocidos que se encuentren dentro de su territorio.

Entre otras obligaciones, señala los derechos que se adquieren por el sólo hecho de pertenecer a su comunidad, establece las bases de vecindad, del uso de suelo, de establecimientos públicos, de asentamientos humanos, de sanidad pública, de agua potable, de mercados, de panteones, de rastros, y en general de todos y cada uno de los servicios que presta la municipalidad.

Dentro de otro apartado, señala las obligaciones tributarias que tienen los habitantes del ayuntamiento, entre otras, tenemos la de inscribirse en los padrones catastrales, poblacionales y fiscales.

Señala de igual manera, las sanciones que se imponen a -- personas que infrinjan las normas contenidas en el ordenamiento legal, en los reglamentos, circulares; las sanciones que se contemplan son: la amonestación, multa, suspensión temporal o cancelación de licencia, clausuras y arresto administrativo .

Es de entenderse que las anteriores sanciones están contempladas dentro del ámbito administrativo sin intervenir o invadir la competencia del orden penal.

Haciendo un poco de historia, tenemos que los Bandos Municipales tienen vida en las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, que entre otras disposiciones señalaban la obligación de todo vecino español de prestar el servicio militar, sembrar sarmientos de la mejor vid, difundir entre los indios la religión católica, residencia en el país, entre otras, posteriormente se reglamentó la colonización con las ordenanzas de Felipe II del 3 de Junio de 1573, las cuales señalaban más relevantemente las reglas a seguir en los descubrimientos en nuevas tierras y la fundación de poblaciones. Ya en la vida independiente de -- nuestro país, se expidieron varios bandos Municipales, entre -

los cuales es objeto de estudio por su completo contenido el Bando de Policía del Distrito Federal del 7 de febrero de 1825, también es conveniente mencionar que cada Estado de la República, otorgó los lineamientos para que los ayuntamientos de cada Municipio legislaran en todo lo concerniente a la regulación de los diversos aspectos de la vida social, dentro de la comunidad municipal.

Entre otros Bandos municipales, habrá que consignar por su proyección histórica, el Bando de Policía y Buen Gobierno que, como modelo en su género, fue expedido simultáneamente en 1955, por cincuenta ayuntamientos del Estado de México.

Este bando Municipal, contemplo materias tan importantes como: División Territorial, disposiciones Generales, Bienes Municipales, Obligaciones Generales de Vecinos y Habitantes, Licencias Mando de Armas, lo que hoy conocemos como de policía, seguridad de Personas, Bienes y Animales, Incendio, Oden Público, Moralización, Vía Pública, Tránsito, Ruidos, Panteones, Control de Precios y de Pesas y medidas, Mercados Comercio e Industrias, Diversiones Públicas, Juegos, Forma de Imposición de Sanciones, Horas de oficina, Sesiones del Ayuntamiento, Educación, Aguas de Riego, Potable y Drenaje.

4.3. Los Ingresos Derivados de las Diferentes Fuentes del Producto de la Hacienda o Tesorería Municipal

Sobre los ingresos derivados de acuerdo a las últimas reformas de 1983, el maestro Ochoa Campos, nos manifiesta que se vuelve centralista y que por lo tanto dichas reformas centralizan la facultad económica que tiene el Municipio declarando que: "En efecto en materia hacendaria municipal, las pretendidas reformas de 83 que por su efecto son contrarreformas; entregan a la discreción del Gobernador y de su gobierno estatal, el reparto de las participaciones federales que corresponden a los municipios de ese Estado, lo que quiere decir que se ha -- centralizado el 66% del ingreso municipal de la República en vez de independizar con ello la hacienda municipal, como sería lo correcto. En esta forma se llega al enorme control estatal de las dos terceras partes de los ingresos de los municipios. Dicho en otras palabras, el problema que se ha creado, radica en que los ayuntamientos ahora dependen de los tesoreros de -- los Estados de la República (o sea, los Gobernadores) quienes entregan las participaciones federales a los ayuntamientos a su capricho, congelándolas cuando no son gratos al Gobernador y, en muchos casos, jineteano miles de millones de pesos que pertenecen a los municipios"(62)

(62) Moisés Ochoa Campos. ob.cit. Pág.530.

Dentro del mercado de valores que se está dando a la economía con los Tratados de Libre Comercio, que se han estado celebrando con los Estados Unidos de Norteamérica, y Canadá, por la parte norte y por el lado sur con Centro América, van a dar un giro muy importante a la economía regional de toda América, y en especial a nuestro país, dentro de ello tenemos a nuestro Municipio, en las circunstancias, actuales que vive nuestro país, la crisis económica que afecta las entidades federativas con diversos problemas que se acentúan en los sectores primarios, secundarios y terciarios, sin embargo en algunos Estados de la República se han evaluado las políticas de desarrollo estatal integral y se muestran avances y retrocesos en el desarrollo nacional y en el desarrollo municipal, en relación a la economía local y al apoyo que se le brinda por parte del gobierno estatal.

Es del conocimiento de los gobiernos estatales que el desarrollo municipal es determinante para impulsar los programas de reactivación económica estatal, pero este reconocimiento lo tuvieron que hacer por la línea política que -- marcó el Gobierno Federal para que se cumplieran las reformas y adiciones del artículo 115 Constitucional.

Dentro de los programas que el Gobierno Salinista ha impuesto e impulsado está el de "PRONASOL", que es el Programa Nacional de Solidaridad, creado por el Gobierno Fede-

ral a principios del Gobierno del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, primeramente bajo la tutela de la Secretaría de Programación y Presupuesto, hoy desaparecida, en su lugar se creó la Secretaría de Desarrollo Social, que es actualmente la responsable del "PRONASOL", este programa a lo largo de su existencia ha estado llevando beneficios a los diferentes municipios de la República, es pues el programa por medio del cual el Gobierno Federal ha canalizado recursos para buscar mejoras en todas las comunidades del país, desgraciadamente este programa también se ha manejado con fines políticos de tal manera que lo que hubiera sido una institución social de ayuda generalizada, ayudando a toda aquella región que lo necesite, se ha viciado siendo selectora de regiones y estados dentro de los cuales busca ganarse simpatías, en cambio para Estados o Municipios que se encuentran en manos de partidos contrarios, estos beneficios se ven recortados o retardados, para está forma presionar o hacer quedar mal a los gobernantes de la oposición.

Por otra parte, el fortalecimiento municipal se ha debilitado a consecuencia de la inflación nacional, en términos de su poder de compra real que ha sido brutalmente afectados, en cifras a precios corrientes se han inflado en miles de millones de pesos las participaciones pero en términos reales han disminuido en su capacidad de realización de obras y acciones de beneficio común.

Desde una posición crítica con respecto a las modificaciones y adiciones del artículo 115 Constitucional, en lo que ha significado la administración libre de la hacienda municipal - así como las relaciones con los gobiernos locales es beneficio en el aspecto político y jurídico, sin embargo con la pérdida de ingresos reales en materia de participaciones estatales y federales, los municipios se convierten en los eternos dependientes de los gobiernos estatales.

Existen algunas opiniones en torno a esta situación y se sugiere que no se tendría ningún problema si la pérdida de ingresos reales en materia de participaciones estatales y federales es compensada con un aumento en los ingresos propios de los municipios con el objeto de ir liberando a los ayuntamientos de la dependencia de las participaciones.

El artículo 115 Constitucional, las leyes orgánicas municipales y los códigos fiscales del mismo hacen mención que los municipios percibirán en cada ejercicio fiscal, los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos que establecen las leyes fiscales, así como las participaciones derivadas de la aplicación de las leyes de coordinación, todo lo anterior formará la Hacienda pública de los municipios y servirá para cubrir los gastos de su administración y demás obligaciones a su cargo; la tesorería municipal es la encargada de manejar la hacienda municipal y será el único órgano de

recaudación de los ingresos municipales.

Los tesoreros municipales como titulares de la tesorería tiene una serie de facultades y obligaciones que le señala la ley para el manejo de la hacienda municipal. En materia de recaudación de ingresos tendrán las siguientes facultades: -- cuidar de la puntualidad de los cobros, verificar la exactitud de las liquidaciones, realizar el padrón de contribuyentes municipales, iniciar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de adeudos fiscales a favor del municipio, elaborar el presupuesto de ingresos y egresos del ayuntamiento, y detención y fiscalización de contribuyentes omisos, entre otras.

Además de las anteriores obligaciones que en materia tributaria tienen los tesoreros, la Ley Orgánica Municipal le impone otras de carácter administrativo, de planeación y de contabilidad y registro de la cuenta pública municipal.

Es de entenderse que para realizar esta carga de trabajo, los tesoreros deben tener suficiente capacidad en materia contable y administrativa y debe apoyarse con los suficientes recursos técnicos, materiales u humanos, para realizar esta labor de manera eficaz.

Sin embargo la realidad es otra ya que por un principio de cuenta las diversas Leyes Orgánicas no establecen ningún requisito académico para desempeñar el cargo de tesorero municipal, solamente exige conocimientos suficientes, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y no haber sido procesado por delito de carácter intencional, así como caucionar el manejo de los fondos, sólo en ocasiones existe la confianza que el Presidente Municipal deposita en su tesorero, la realidad es que muchos tesoreros no tienen capacidad para desempeñar su cargo, dejando un hueco en lo que es la administración.

Por otro lado los recursos técnicos materiales y humanos que apoyen esta labor tributaria de las tesorerías municipales, solamente esta presente en municipios que tienen una suficiente capacidad económica, en contraste con los municipios de pocos recursos, que son la mayoría, la tesorería municipal trabaja muchas veces únicamente con el tesorero que realiza las funciones de cajero, contador y mecanógrafo.

4.4. Los Tres Años de Gobierno como freno del Municipio Libre en México.

Dentro de los vicios que me he referido a lo largo del presente trabajo, he querido mencionar el de los Tres Años de Go-

bierno, ya que es un freno para los PLANES TRABAJO, de largo tiempo que las diferentes administraciones municipales se proponen llevar a cabo, y que el tiempo en que están gobernando es muy corto para desarrollar programas viables que através de una seria reforma que impulse al Municipio a tener un gobierno estable de seis años, que es el tiempo que duran en su cargo las respectivas administraciones de los Estados.

Esta reforma comentada con políticos que han ocupado los puestos de Presidentes Municipales, me han explicado que tiene un matiz político, ya que los gobiernos de los municipios los utilizan cómo valvulas de escape político, donde les dan juego a los diferentes partidos políticos, de tal manera se vean ocupados manejando uno o varios municipios de uno o varios Estados y al partido dominante o partido de gobierno pueda acaapar y manejar los puestos más importantes a su capricho.

La propuesta que hago, haciendo a un lado los intereses políticos que puedan existir, es el de establecer un gobierno de seis años, no prorrogables, no pudiendo ser electos los funcionarios que ocuparon puestos públicos de elección directa, de esta forma tener una vinculación entre el gobierno estatal y el municipal, de tal medida que se coordinen, sin tener un rompimiento como sucede hoy en día a los tres años del gobierno estatal, ganando una mayor estabilidad en planes de trabajo, no interrupción por campañas políticas las cuales

distraigan en gran parte la atención de los servidores públicos, que atentos por quedar bien en los cambios políticos, se da un completo olvido a las obras municipales, y más aún el rompimiento o congelamiento de los programas por el cambio de administración municipal.

Dentro de las Constituciones y Leyes Orgánicas, que establecen su gobierno de tres años con sus características peculiares tenemos los siguientes estados de nuestro país.

El estado de Colima lo establece en su artículo 87, fracción I., que nos establece lo siguiente:

"Artículo 87. La administración Municipal se ejerce: I.- Por los Ayuntamientos que residirán en las Cabeceras de los Municipios y cuyos miembros serán electos popularmente y directamente cada tres años. Por cada munícipe -- Propietario se elegirá su suplente, no pudiendo ser nuevamente electos en ningún tiempo los ciudadanos que hayan desempeñado el cargo de Presidente Municipal por más de un año".(63)

En relación con el Estado de Chiapas, que en sus respectivos artículos 64 y 68 Constitucionales del Estado hace mención de la siguiente manera:

(63) Miguel Gonzalez Galván. ob.cit. Pág.76.

"Artículo 64. Para la administración interior del Estado habrá Ayuntamientos y Agencias Municipales, cuyas atribuciones señalará la Ley.

"Artículo 68.- Los miembros de los Ayuntamientos de Primera y Segunda categoría durarán en su encargo tres años y los de Tercera dos años, sin que ni uno ni otro puedan ser electos.....". (64)

Entre el Estado de Morelos tenemos que el artículo 114 - y 115 fracción tercera hacen mención del tiempo relativo del Gobierno de los Municipios, quedando de la siguiente manera:

"Artículo 114. Los Municipios tienen personalidad jurídica propia; pero la política y la administrativa de los mismos fuera del Estado, corresponde al Ejecutivo como representante de toda la Entidad, excepto en los casos de aplicación de leyes federales.

"Artículo 115. El Congreso del Estado expedirá la Ley -- Orgánica del Municipio, con sujeción a las siguientes -- bases:

III.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que se renovará en su totalidad cada tres años, siendo el número de sus competentes proporcional de sus habitantes, siempre impares y nunca menos de tres, nombrándose por cada Regidor propio

tario y suplente, y demás Regidores, se verificará cada tres años por elección directa y entrarán a funcionar - el día primero de enero previa protesta que otorgarán - ante el H. Ayuntamiento saliente. Por cada Regidor propietario se elegirá un suplente".(65)

Finalmente el Estado de Veracruz, en su artículo 113, - nos da la idea de los tres años de Gobierno de cada uno de los municipios de la región veracruzana, que a la -- letra dicé: "Artículo 113. Los Ayuntamientos durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectos, debiendo_ instalarse el día primero de diciembre inmediato a su - elección.(66)

De tal manera vemos que en general los diferentes estados de la República contemplan en sus constituciones respectivas un reconocimiento de los tres años de Gobierno, de -- ello hago la propuesta para que el Gobierno Municipal, ya no solo sea una válvula de escape político, sin que represente - verdaderos programas de trabajo, vinculados con la adminis-- tración estatal, den como resultado, lo que se le puede llamar; como la unidad administrativa de las comunidades y verdaderamente sirva de puente de comunicación entre los ciudadanos común y corriente a una vinculación de ideas y propósiotos que tengan como fin último el del progreso en conjunto - de todos y cada uno de los habitantes.

(65) Ibid . Pág.78

(66) Ibid . Pág. 79.

Es para la administración pública, verdaderamente difícil para los servidores públicos, aplicar reformas, cuando se han hecho las cosas por siglos creandose una serie de vicios, que cualquier cambio, viene a chocar con esta corrupción creada y formada por los diferentes vicios e intereses que le han dado vida, de tal suerte que tenemos que luchar y reconocer que los cambios propuestos no son sencillos y mucho menos pueden entrar de un día a otro.

4.5. El Futuro de los Municipios Mexicanos conforme a la Dinámica de Crecimiento Económico del País.

No podríamos ignorar, la problemática de las relaciones sociales, políticas y económicas, que tiene nuestro país en el contorno mundial; por ello este último capítulo tiene la intención de dar una panorámica de las relaciones que a nivel mundial mantiene nuestro gobierno con otros gobiernos, de ello debemos mencionar que la unidad comercial e industrial que en el mundo se esta dando como ningún otro tiempo de la humanidad, existen hoy en día, tres grandes bloques de comercio; el primero formado por la "Cuenca del Pacífico", que tiene entre sus integrantes a: Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, Taiwán y el Japón, dentro de sus alcances, están que tienen una alta tecnología de punta; el segundo de los grupos, formado por el Mercado Común Europeo, que entre sus miembros tenemos: Francia, Alemania unificada, Italia, Suiza,

Holanda, entre otros y donde busca en su interior eliminar toda barrera arancelaria, tener una moneda en común; propiciar e incrementar el comercio a través de una dinámica de intercambio más directa; y por último tenemos el "Tratado de Libre Comercio", (TLD), firmado entre los gobiernos de México, Estados Unidos y el Canadá, creando un mercado común de más de 350 millones de personas hoy en día, estos tres grandes bloques de capitalistas y de comercio, son los que en muy poco tiempo dominarán una gran parte de la esfera mundial en materia económica.

El otro lado de la moneda, es el continente Africano, específicamente en el país de Somalia, donde actualmente se están muriendo dos personas cada cinco minutos, por hambre, con esta panorámica de nuestro mundo, donde nuestra nación se encuentra íntimamente relacionada con el resto de países del mundo, México, afortunadamente cuenta con un potencial económico, que lo pone entre los primeros 15 países del mundo más desarrollados.

Partiendo de este panorama existe la razón de mercados e intercambio de bienes y servicios, así nos lo especifica el Banco de México, en su revista de Mercado de Valores, donde nos manifiesta: "El mejor método que se ha descubierto hasta ahora para producir y distribuir con eficiencia los bienes y servicios, es un mercado que funcione en régimen de libre -

competencia. La competencia interna y externa ofrece los incentivos que dan rienda suelta al espíritu de empresa y al progreso tecnológico".(67)

De tal manera que vemos que hoy, no nos podemos escapar a la dinámica de cambio que se esta dando en el mundo; el caso de Cuba, en donde se esta relegando al comercio internacional es de ver un país golpeado y bloqueado en su economía, ya que las grandes transnacionales no invierten dentro de la isla caribeña sí la atacan cuando sólo tienen un pretexto, el hecho es que de los pocos productos que tiene el pueblo cubano para exportar se encuentran el azúcar y el tabaco, fuera de ellos, tiene que importar una gran gama de productos principalmente energéticos.

Volviendo al caso mexicano, se espera grandes corrientes de capitales que vengan a invertir en distintos polos de desarrollo, creando un progreso interno, basado en un mayor número de empleos, un potencial de exportación a los Estados Unidos y el Canadá; entre sus desventajas que estan a la vista, será la poca competencia que dará nuestra mediana y pequeña empresa, y que irremediamente están condenadas a desaparecer o ser absorvidas por la industria de punta.

(67) El Mercado de Valores. Núm. 15. Pág. 10 Ed. el Banco de -- México.

Dentro de los retos al desarrollo, que se dan para toda una nación, ó para una región en particular, lo podemos mencionar como el mejorar su calidad de vida, donde los servicios productos, educación, transportes y alimentos sean de una mayor calidad y eficiencia a cada una de nuestras comunidades; por ello he hecho una descripción a nivel mundial del panorama económico, ya que lo que afecta a los vecinos a nosotros también nos afecta y viceversa.

Sobre la población mexicana que tiene actualmente nuestro país es aproximadamente de 82 millones de personas, y para el año 2000 se calcula habrá entre 100 a 108 millones de habitantes, esto significa dar una mayor atención a servicios, a una creciente población que principalmente se establecen en las 5 grandes ciudades del país, entre las cuales tenemos: la ciudad de México, y su zona urbana metropolitana, la Ciudad de Guadalajara, la Ciudad de Monterrey, la Ciudad de Veracruz, y la Ciudad de Puebla; siendo las poblaciones más habitadas y problemáticas que tiene nuestro país.

De lo antes dicho, se desprende el problema que tiene el campo-ciudad, donde una gran parte de la población rural emigra a los centros urbanos, creando un crecimiento desordenado en los municipios circunvecinos a las ciudades antes mencionadas; de hecho es muy difícil programar polos de desa

rrollo en 2'375, municipios que para el año de 1876 existían y que para el año de 1992 son 2'590, de tal manera se ve sumamente complicado tratar de crear los polos necesarios para que la población de dichas comunidades se vincule un arraigo suficientemente fuerte que les signifique lo suficientemente interesante para seguir viviendo en sus respectivas comunidades o municipios.

"El Plan Nacional de Desarrollo", implementado por el Licenciado Carlos Salinas de Gortari, para su gobierno 1989-1994, en el apartado de "Desarrollo Regional y Urbano", establece entre otros puntos lo siguiente : "La consolidación del municipio ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo urbano se impulsará que sea en este nivel de nuestra organización política y administrativa donde se decida, cada vez en mayor medida, la orientación del gasto público y donde se concrete la concentración social"(68) De esta declaración y compromiso sólo nos queda decir, que están dadas las bases para el crecimiento interno del municipio donde se deberá procurar que cada uno de sus ayuntamientos a medida de sus presupuestos y necesidades, tengan facultades de acción propias.

De ello tenemos el respaldo político, en las siguientes

(68) Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. Pág. 109 Ed. - Talleres Gráficos de la Nación. México, D.F. 1989.

líneas: "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 mas necesitados; y - el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar - el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación. A cada uno de estos objetivos se ligan estrategias y acciones consecuentes"(69) De este planteamiento vemos la preocupación que existe, por el crecimiento de las grandes ciudades y a la vez crear polos de desarrollo municipal para que en esta forma arraigar a las personas en su lugar de origen.

Dentro de los impulsos de la planeación democrática para el desarrollo regional y urbano, se obtienen cierta línea a seguir así tenemos: "Se apoyará el fortalecimiento de las actividades de planeación y programación del desarrollo regional y urbano en el nivel local, base fundamental de un crecimiento más racional y equilibrado de los centros de población y de un mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. De esta manera, las acciones vinculadas con el desarrollo urbano serán orientadas por las disposiciones de -

(69) Ibid. Pág. 110.

los planes y programas urbanos estatales, municipales y locales".(70) Y nos sigue manifestando: "Con base en la estrecha coordinación de los tres niveles de gobierno, se crearán y pondrán en acción Comités de Planeación para el Desarrollo Regional. Serán mecanismos que permitan avanzar en el esquema de coordinación Federación-Estado-Municipio para que, con estricto respeto a las soberanías estatales y a la autonomía de los municipios, coadyuven a la definición de acciones de alcance regional que impliquen a dos o más estados o municipios".(71)

En materia política nos señala en el apartado 4.3.5. del fortalecimiento del pacto federal; lo que ha llamado la modernización política, que a la letra dice: "La Modernización política implica también la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a estos y municipios. Un pacto Federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales".(72)

En otro de sus puntos nos aclara: "Avanzaremos con prudencia y firmeza hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para

(70) Ibid. Pág.110.

(71) Ibid. Pág.111.

(72) Ibid. Pág. 47.

que estados y municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concertada autónoma".(73)

Y por último determina el estado actual del Municipio Libre, en estos términos: "La consolidación del municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional. El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propice la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente. Debe destacarse que los municipios son muy diversos entre sí y, por lo mismo, las estrategias deberán ser también diferenciadas. habrá de establecerse una tipología municipal que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización".(74)

Del Plan Nacional de Desarrollo, implementado por el -- Señor Presidente de la República Mexicana, Don Carlos Salinas de Gortari, consideró que le da la importancia necesaria al Municipio pero este apoyo, sólo es letra muerta, es un -- apoyo político, ya que verdaderamente existen en nuestro --

(73) Ibid. Pág. 48.

(74) Ibid. Pág. 49.

país un gran número de localidades pequeñas y medianas, que carecen de servicios básicos, y un problema mayor que todavía no se ha inventado o descubierto la fórmula que haga que los habitantes de las comunidades, no las abandonen, haciendo de sus lugares de origen, pequeños polos de desarrollo, de tal forma se vean interesados, tanto en la forma espiritual, como en la forma material, del desenvolvimiento de sus comunidades, otorgando a sus familias seguridad económica y social.

Finalmente, presento un estudio realizado por la Información Básica de los Municipios de México 1992, de la Secretaría de Gobernación, de su Centro Nacional de Desarrollo Municipal, en donde se realiza un análisis de los municipios de más reciente creación, partiendo del año de 1980 a 1992; en otro de los puntos realizó una relación de los municipios más poblados al año de 1990 y por tercer punto estableció 5 de los 31 estados de la República Mexicana, con su población total al año de 1992, con su número total de municipios de cada uno y su superficie en kilómetros cuadrados.

De lo anterior deseo agregar, que en medida que se le da mayor importancia a cada uno de los municipios del país, principalmente a los ayuntamientos rurales y de limitados -

recursos económicos, se podrá equilibrar la balanza de la -
justicia social, que es una responsabilidad, no sólo de los
servidores públicos, ni de los altos funcionarios del Go -
bierno, sino es obligación de todos y cada uno de los mexi -
canos, velar por los principios sociales de nuestro pueblo,
de tal forma que cuando exista alguna injusticia, sobren --
voces, denunciando el hecho, para que sea corregido el ca--
mino, y regresandolo por la vereda correcta, y no sea letra
muerta el juramento que los políticos realizan en las tomas
de sus cargos; en que establecen de no cumplir debidamente_
con su obligación, entonces: "La nación te lo demande", por
ello todos debemos llevar presente el ideal de Morelos; "de
disminuir las distancias entre la opulencia y la miseria",_
logrando con ello el justo equilibrio de los verdaderos ser_
vidores públicos, que están para servir y no para servirce_
del puesto o cargo encomendado.

Entre los municipios más poblados del país, tenemos los que a continuación describimos:

MUNICIPIO _____	POBLACION _____
Guadalajara, Jalisco _____	1,628,617
Nezahualcoyótl, México _____	1,259,543
Ecatepec, México _____	1,219,238
Monterrey, Nuevo León _____	1,064,197
Puebla, Puebla _____	1,054,921

Los estados con mayor número de municipios, población total al año de 1992, y superficie territorial; elegimos 5 de los 31 estados del país, que a continuación señalamos:

ESTADO _____	TOTAL DE _____	POBLACION _____	SUPERFICIE _____
	MUNICIPIOS		EN km ² .
OAXACA _____	570 _____	3,021,513 _____	93,952
ESTADO DE MEXICO_	121 _____	9,815,901 _____	21,355
CHIHUAHUA _____	67 _____	2,439,954 _____	244,938
BAJA CALIFORNIA__	4 _____	1,657,927 _____	69,921
BAJA CALIFORNIA SUR	4 _____	317,326 _____	73,475

Los municipios de reciente creación del año de 1980 a -
1992, son los siguientes:

MUNICIPIO ./. /. /. /.	FECHA DE CREACION ./. /. /.	FEBLACION TOTAL 1990.
Los Cabos B.C.S. _____	08-04-1980 _____	43,547
Novolato, Sin., _____	27-08-1982 _____	134,613
Nuevo Leal, Dgo., _____	07-06-1987 _____	29,686
Agua Dulce, ver., _____	25-11-1988 _____	47,117
El Higo, Ver. _____	25-11-1988 _____	21,353
Nanchital, Ver., _____	25-11-1988 _____	26,540
Tres Valles, Ver., _____	25-11-1988 _____	42,531
Plutarco Elias Calles Son., _____	21-06-1989 _____	16,700
San Juan Cancuc, Chis. _____	17-08-1989 _____	21,209
Bahía de Banderas Nay., _____	13-12-1989 _____	41,788
Escarcega, Camp., _____	18-07-1990 _____	55,000
El Llano, Ags., _____	31-01-1992 _____	16,154
San Fco. de los Ramos Ags. _____	31-01-1992 _____	15,179
Loreto B.C.S. _____	20-08-1992 _____	-----

CONCLUSIONES

- 1.- Tenemos que la expresión más importante y que podemos considerar como la raíz principal del municipio en México lo constituyen los Calpullis, los cuales por su gran organización que tenían eran reconocidos por todo Tenochtitlán.
- 2.- El Municipio es la institución creada por el hombre y reconocida por el derecho, institución que requiere de cierto grado de autonomía que se concreta en las siguientes características: a) La libre elección de sus autoridades por la población del Municipio; b) La administración de sus propios intereses, y c) La autosuficiencia financiera.
- 3.- Jurídicamente, el Municipio es una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provisional o Nacional.
- 4.- La Conquista de México fue empresa de un Municipio creado por Hernán Cortés, el de la Villa Rica de la Veracruz, por tanto, la conquista de México nos emanó de poderes ultramarinos, sino de instituciones aquí mismo implantadas el Municipio de Veracruz, fue el que legalizó el con-

quistador de México, apoyándose en su propia constitución legal, lo que hizo estable la conquista y colonización en América.

- 5.- Después de consumada la Independencia, hasta finalizar la intervención francesa, los municipios y la libertad municipal no fueron objeto de consideración fundamental y de hecho no alcanzaron la debida importancia desde el punto de vista jurídico-político por los regímenes federales; y sí, en cambio, los regímenes centralistas se preocuparon por reglamentar en su organización jurídico-política al Municipio.
- 6.- La Constitución de 1857 no incluyó la organización municipal en el marco constitucional, por estimar que con ello se violaba la soberanía de los Estados, dejando a las legislaturas locales legislarán sobre la organización edilicia. No fué, sino hasta la Constitución de 1917 la que reglamenta la institución municipal.
- 7.- A la Revolución Mexicana de 1910, se debe el haber puesto las bases de la Reforma Municipal, en su aspecto político y al Constituyente de 1916-17 debese su materialización en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 8.- En el derecho Constitucional Mexicano, el Municipio libre, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los respectivos estados; estableciéndose que cada Municipio, será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, los Municipios Administrarán libremente su hacienda, las cuales se formarán de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y serán las suficientes para atender sus necesidades; y un tercer punto es que los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
- 9.- En la función administrativa, el Municipio con la Federación y los Estados, forman las personas morales, de la administración pública, no obstante de formar parte el Municipio de dichas instituciones es el que mas adolece de libertades políticas y económicas.
- 10.- Es de tomarse en consideración que existe un avance con las reformas del 3 de febrero de 1983, dando una mayor amplitud a las fuentes de ingreso a favor de la hacienda municipal, quedando subsistente una vinculación de los municipios en las participacio-

nes federales o estatales, quedando en consecuencia a las autorizaciones o asignaciones de las legislaturas locales, quienes determinan los plazos, montos de las participaciones federales, afectando la autonomía municipal en materia hacendaria.

- 11.- Las legislaturas de los estados, deben guardar respeto por los planes de desarrollo municipal, para la --elaboración de las bases de repartimientos de recursos donde sea equilibrado, y no se centralice a las grandes ciudades, dejando a los pequeños municipios rurales en el olvido.
- 12.- Deberán cambiar los tiempos de Gobierno del Municipio, que actualmente es de tres años, y lo correcto es que sea de seis años, en beneficio de los planes-programas de trabajo en coordinación con sus respectivos Estados.
- 13.- La Institución Municipal, deberá ser el promotor de un progreso programado, racional, justo y equilibrado con los planes de gobierno, tanto de la Federación como de los estados, estableciendo contactos directos con las comunidades logrando así un progreso político y económico, donde los gobernados estén más informados y más conformes con el actuar de la administración pública, que los representa.

- 14.- De los Polos de Desarrollo municipales que es necesario crear para la radicación de los pobladores en su lugar_ de origen, la lógica dice, establecer pequeñas indus- - trias caseras, de ejido, de rancherías, de comunidades_ por medio de cooperativas, en que hagan un frente común a la competencia, al consumidor, a la distribución, a - la industrialización, de sus productos y servicios, lo- grando una aceptación generalizadora y productora de ri- queza, por ende, generadora de progreso y bienestar pa- ra nuestros compatriotas.

- 15.- Limitar el crecimiento desmedido de los grandes centros urbanos, por medio de una descentralización de las in- - dustrias y dependencias gubernamentales, así como de -- las instituciones educativas a lugares estratégicos del territorio nacional.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., México, 1989.
- ALTIERI, Italo. Manual de Administración Municipal. Ed. Instituto para el Desarrollo Tecnológico Coordinado de la Hacienda Pública de los Estados. Territorios y Distrito Federal, México, 1974.
- ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Internacional Público. Ed. - Porrúa, S.A., México, 1983, V.I.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Instituciones Constitucionales Mexicanas. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Publicaciones. México, 1975.
- BELLVER CANO, Antonio. Teoría de Municipio. Ed. Juan Mantilla-Andujár. España, 1924.
- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 22a. Edición. Ed. - Porrúa, S.A., México, 1989.
- CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. Ed. Harla. - México, 1989.
- COLIN, Mario. El Municipio Libre. Ed. Colección Divulgación Histórica. Casa Editorial Libros de México, S.A., Estado de México, Toluca, 1975.
- Diccionario de Derecho. IIa. Edición. Ed. Porrúa, S.A., México. 1983.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. 4a. Edición. T. XIX. Ed. Ancalco, S.A., Argentina . Buenos Aires 1976.

- FLORIS MARGADANT S. Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 9a. Edición. Ed. Esfinge. S.A., Estado de México, 1990.
- GONZALEZ GALVAN, Miguel. El Municipio en la Constitución Mexicana. Ed. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Michoacán. Morelia 1975.
- MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.
- MINCHACA FLORES, Federico. El Municipio Mexicano. (Análisis Socio-jurídico). Tesis. Facultad de derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Seminario de Sociología, México, D.F. 1969.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 3a. Edición. - Ed. Pax-México, Librería Carlos Cesarman, S.A., México, 1976.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, S.A., - México, 1979.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 14a. Edición. T.I. Ed. Porrúa, S.A., México, 1988.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 5a. Edición. Ed. Porrúa, S.A., México, 1961.
-
- Leyes Fundamentales de México. 1808-1982. - 11a. Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1982.
- TRUEBA URBINA, Alberto. La Primera Constitución Política Social del Mundo. Ed. Porrúa. S.A., México, 1971.
- UGARTE CORTES, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. Ed. Porrúa, S.A., México, 1985.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. - -
Porrúa, S.A., 4a. Edición, México, 1989.
- Constitución de Aguascalientes. Legislación Pública Estatal. -
Escuela Libre de Derecho. Ed. Instituto Mexicano del Segu
ro Social. México, 1984.
- Constitución de Baja California Sur. Legislación Pública Esta-
tal. Escuela libre de Derecho. Ed. Instituto Mexicano del
Seguro Social, México, 1984.
- Constitución de Chiapas. Legislación Pública Estatal. Escuela
Libre de derecho. Ed. Instituto Mexicano del Seguro So- -
cial, México, 1984.
- Constitución de Michoacán. Legislación Pública Estatal. Escue-
la Libre de Derecho. Ed. Instituto Mexicano del Seguro --
Social. México, 1984.
- Constitución de Morelos. Legislación Pública Estatal. Escuela
Libre de Derecho. Ed. Instituto Mexicano del Seguro So- -
cial. México, 1984.
- Constitución de Sinaloa. Legislación Pública Estatal. Escuela
Libre de Derecho. Ed. Instituto Mexicano del Seguro So- -
cial. México, 1984.
- Constitución de Veracruz. Legislación Pública Estatal. Escuela
Libre de Derecho. Ed. Instituto Mexicano del Seguro So- -
cial. México, 1984.

ECONOGRAFIA

- COSIO VILLEGAS, Daniel, y otros. Historia General de México.-
3a. Edición. T. 2. Ed. El Colegio de México. México, 1981
- Diccionario Larousse. 2a. Edición. Ediciones Larousse. México
D.F., 1984.
- El Mercado de Valores # 15. Ed. El Banco de México.
- INGRAM PRIESTLEY, Herbert. Municipalidades Coloniales Españolas. Traducción de Genaro Estrada. Ed. Librerías de Porrúa Hnos., México, 1921.
- Información Básica de los Municipios de México 1992. Publicado por la Secretaría de Gobernación. Para su Centro Nacional de Desarrollo Municipal.
- O'GORMAN, Edmundo. Historia de las Divisiones Territoriales de México. 5a. edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1973.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Ed. Talleres Gráficos de la Nación. México, D.F., 1989.
- ROLLAND, M.C. El Desastre Municipal en la República Mexicana. 2a. edición. Ed. Librería Cultural. México, D.F., 1939.
- SIERRA, Justo. México su Evolución Social. T.1. Ed. J. Ballesca y Compañía, Sucesor Editor. México, 1901.