

403
2es



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL CONCEPTO DE LA LIBERTAD DEL MUNICIPIO EN
EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

GEORDANO LUDWIG HAMBURGO AMADOR

Asesor: Lic. Felipe Rosas Martínez

México, D. F.

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.

INTRODUCCION

Dentro de la doctrina del Derecho Constitucional, constantemente se habla de la autonomía Municipal; atribuyéndole no pocas veces funciones muy diversas a su naturaleza.

La autonomía es la facultad de darse sus propias leyes, pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan de una voluntad ajena; en nuestro Sistema Federal, la voluntad ajena que impone los principios, referidos, se integra por lo establecido como tal, en nuestra Carta Fundamental y la Constitución Política del Estado al que, el Municipio pertenezca.

Ahora bien de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 115 de nuestra Carta Fundamental, el Municipio carece de facultad legislativa formal, y sólo tiene una cierta competencia reglamentaria, pero ello, no se traduce en una autonomía de hecho.

En Texto Constitucional, en el artículo antes citado habla de Municipio libre, lo que señaladamente expresa otro sentido, diverso totalmente, diferente al de autónomo.

La similitud con que han sido manejados los conceptos de libertad Municipal y autonomía, nos inducen a investigar, si se trata de una autonomía, no expresada pero implícita en la norma o estamos frente a una libertad jurídica como facultad derivada de la norma.

Por todo lo anterior, la propuesta de este trabajo es explicar, siempre bajo nuestro particular punto de vista, en que consiste esa libertad, precisamente dentro del contexto en el que el Municipio Mexicano persiste normativamente.

La propuesta asertiva a verificar es la de que: El Municipio en la Legislación Constitucional Mexicana, no es autónomo, sino que participa de una cierta

competencia reglamentaria, en los asuntos que la Constitución expresamente le señala en su artículo 115, por ello, es libre.

CAPITULO I. EL MUNICIPIO MEXICANO

1. CONCEPTO.

Etimológicamente, encuentra su origen en el Latín. Es un término del Derecho Romano utilizado en su organización política, se compone de dos términos: "Munera" que significaba, carga, responsabilidad, compromiso y obligaciones entre otros; así como "Capere" que se traducía, en asumir, tener, hacer algo propio.

El término común "Municipium" definió a las ciudades en que los ciudadanos, asumían para si una serie de cargas sociales y obligaciones personales, para atender los servicios individuales o colectivos de la comunidad; así "Munícipe" se denominaba a la persona encargada de hacer cumplir las obligaciones y responsabilidades que tenía dentro del Municipium.

Existió en Roma también la "Comunae" que aludía a la colectividad organizada, pero sin la estratificación que caracterizó al Municipio Romano.

El diccionario de la Real Academia Española lo define como "un conjunto de habitantes de un mismo territorio jurisdiccional, regido en sus intereses Nacionales por un Ayuntamiento".

Joaquín Escriche, lo define como "la ciudad principal que se gobierna por sus propias leyes, los Romanos denominaban así las ciudades libres y aliadas cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma" (1).

Juan Antonio Martínez de la Serna, afirma que "cuanto el imperio Romano en sus avances conquistaba y dominaba sus vastos territorios, hábilmente los dotaba de cierta autonomía, en gran parte de gobernarse conforme a sus propias leyes, ese privilegio en Latín es "Munus", así nace el término conceptual de Municipio.

(1) Joaquín Escriche. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Tomo IV. M-2, Themis S.A. Bogotá Colombia, 1987. p.149.

Fue en el plano político geográfico, el átomo y en la circunscripción más amplia de la molécula que formó el Imperio Romano y al estado moderno. La historia Romana lo hereda bajo los nombres de, Municipio, Cabildo, Concilio, Comuna, Alcaldía y Ayuntamiento" (2). Para Cicerón, citado por el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, el municipio era en Roma "una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad Romana" (3). El Instituto de Investigaciones Jurídicas, en su diccionario Jurídico Mexicano, define a la institución que ahora nos ocupa de la siguiente manera: "Municipio (del Latín Municipium) es la organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados Miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano. Municipios, Estados y Federación" (4). Para el jurista Gabino Fraga, el Municipio "Es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada" (5).

Que es "la forma más característica de la descentralización regional, en el Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano afirma el maestro Andrés Serra Rojas al referirse al Municipio". (6).

(2) Juan Antonio Martínez de la Serna. Derecho Constitucional Mexicano. 6a. Edición. Porrúa S.A.. México, 1983. p. 131.

(3) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. 7a. Edición. Porrúa S. A. México, 1989. p. 880.

(4) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. 5a. Edición. Porrúa S. A. - UNAM. México, 1992. p. 2166

(5) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 22a. Edición. Porrúa S.A. México, 1982. p. 219.

La enciclopedia jurídica Omeba lo define de la siguiente manera: "El Municipio o Municipalidad es, jurídicamente una persona de Derecho Público constituida por una comunidad Humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios peculiares intereses y que dependen siempre, en mayor o menor grado de una Entidad Pública superior, el Estado Provincial o Nacional" (7). Como puede observarse existe un gran número de autores que tratan de definirlo dentro de la doctrina del Derecho Municipal y que tratan de darle diversos enfoques doctrinarios, dentro de ello las teorías Jusnaturalista o Sociología y la legalista, guardan una gran preponderancia o como lo afirma el maestro Miguel Acosta Romero "son muchas las opiniones que se han expresado acerca del origen del Municipio; sin embargo, de entre ellas podemos señalar que hay dos tendencias dominantes sobre el particular. La teoría Sociológica o Jusnaturalista que explica la existencia del municipio como una institución de Derecho Natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y bienestar del grupo; según Vareilles Sommières, los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas o de naturaleza similar. El Municipio, pues, nace espontáneamente; no lo crea el Estado, sino que es solamente reconocido en su existencia. Esta teoría se aprecia en Alexis de Tocqueville (La Democracia en América) y en Adolfo Posada (El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna). Por el contrario la escuela Legalista afirma que el Municipio es una entidad territorial creada por la ley.

(7) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX. Editorial Bibliográfica Omeba Buenos Aires, 1964. p. 961.

En nuestra opinión, el Municipio es una realidad social regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud, según veremos en la evolución histórica de esta institución⁽⁸⁾.

En cuanto a los elementos de la teoría positiva o legalista. Así como la sociológica o jusnaturalista el jurista Juan Ugarte Cortez nos dice respecto de la primera que "para las corrientes doctrinarias de carácter positivista, el Municipio en cuanto a creación del Estado, se convierte en un mero criterio formal para llevar a cabo la división de un territorio dado; así como para materializar la división política y administrativa de la organización de dicho Estado.

Para esta doctrina, el Municipio es un mero concepto, un fenómeno rigurosamente formal, que puede, a voluntad del Estado hacerse más grande o más chico territorialmente hablando; contener más o menos habitantes; gozar de una o varias facultades; contar con más o menos recursos. Nada le es atribuido como propio, como esencial a los Municipios, que no esté contenido en la propia voluntad del Estado.

Un fenómeno formal, que sirve para descentralizar el poder Estatal, como algunos autores hacen hincapié. De acuerdo a las tesis positivistas, el Municipio se definiría como una circunscripción política y administrativa del territorio de un Estado, creada por dicho Estado, atendiendo razones políticas, económicas y sociales de orden general, tomando o no en cuenta los caracteres peculiares de las regiones y de la poblaciones afectables.

Los partidarios de la tesis jusnaturalistas se oponen a la idea y a la doctrina que considera al Municipio como creación formal del Estado. El Municipio, dicen, es el resultado de un proceso de evolución social e histórico del ser humano.

(8) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. Edición. Porrúa S. A. México, 1986. p. 481.

Kuntze llama a los Municipios realidades histórico-orgánicas, dice que son creaciones sociales, de manera que el Derecho las encuentra hechas. Taparelli en su ensayo teórico de Derecho natural afirma que son sociedades hipostáticas de incrementos en grados sucesivos, donde la agrupación de familias constituye el Municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales humanas. Por su parte De Joannes afirma que el Municipio, anterior al Estado, no fue por lo tanto creado por el mismo; existió con anterioridad, y en cierto modo puede considerársele salido de las manos de la naturaleza .

Desde luego las tesis jusnaturalistas encontraron entusiastas seguidores en España quienes influyeron profundamente en el legislador Español, el cual consagra el principio jurídico o la definición legal del Municipio como: "El Municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos y cuya existencia y relaciones necesarias con los círculos superiores tienen por tanto que reconocer, no crear, el Estado con los individuos" (9).

Albi, afirma que el jusnaturalismo ha caído ya en desuso, que confunde dos elementos que deben ir separados; el factor de la agrupación humana y el Municipio, propiamente tal, que es institución jurídica, en su apoyo Albi nos recuerda las opiniones de Ferrara, de Kormann, Mayer, Jellinek y Romano.

Para las tesis jusnaturalistas el Municipio es una creación natural, sus elementos son: La población dada de que se trata y la región o lugar físico en donde aquélla se asienta y se desempeña y aunque no se subraya suficientemente, cabría enumerar algún elemento formal relativo a su organización, a su poder o autoridad innata, población, territorio y organización o poder serían los elementos clásicos de esta tesis" (10).

(9) Juan Ugarte. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. 1a. Edición. Porrúa S. A. México, 1985. pp. 187-188.

(10) Ibidem. p. 189.

Una vez que hemos visto los argumentos de la teoría legalista así como también la tesis jusnaturalista, nosotros nos inclinamos por la tesis legalista, sin perder de vista que quizás las comunidades y organizaciones a las que se refiere la tesis jusnaturalista pudieran tener materias Municipales, pero no eran Municipios, así nuestra inclinación por la tesis legalista obedece a la consideración, de que: El Municipio es una persona moral y que las personas jurídicas o morales sólo existen por virtud de la norma jurídica, que es el elemento, que les otorga capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, ahora bien, es claro y notorio que el Municipio surge de la Ley, que es esta su creación y que está sujeto a la normatividad jurídica del mismo; así podemos señalar que el marco jurídico del Municipio Mexicano está formado por:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política Estatal.

La Ley Orgánica Municipal.

La Ley Anual de Ingresos Municipales.

Otras Leyes Estatales de aplicación Municipal.

El Bando de policía y Buen Gobierno.

Los Reglamentos Municipales.

Por lo tanto nosotros el Municipio es una instancia Política y Administrativa del Estado mexicano.

El maestro, José Barrera Ríos, es muy claro en este sentido cuando hace una distinción entre la fuente formal del Municipio y la fuente material del mismo, así afirma que: "El concepto Municipio es aplicable Constitucionalmente a las agrupaciones humanas asentadas en una región que reúnen las características que cada Constitución de las Entidades Federales exigen para su erección. Es la Ley su fuente formal. La Constitución Mexicana al instituir al Municipio Libre en el artículo 115, respecto de las Entidades Federales; como la base:

- A) De su división Territorial.
- B) De su organización política, y
- C) De su organización administrativa.

Previó también la connotación jurídica del Municipio Mexicano, puesto que como base de la Entidad Federal en el sentido de la cita normativa, representa a su vez parte de: una división territorial, una organización política y administrativa, lo que nos permite afirmar que todo Municipio tiene un territorio y una organización política y administrativa, de acuerdo con lo instituido Constitucionalmente, no son las comunidades simples, manifestadas por la solidaridad, las que constituye al Municipio; son aquellas complejas integradas por una diversidad de comunidades naturales cuyo origen es la vecindad individual.

La vecindad individual, no representa el género del Municipio, porque sucede que los Municipios están constituidos por comunidades naturales a las que las leyes Orgánicas Estatales indistintamente denominan, Delegaciones y Subdelegaciones, Comisarias y Subcomisarias, Municipales; estas comunidades elementales, por su propia naturaleza son la fuente material del Municipio" (11).

La cita antes transcrita nos permite reafirmar al asertivo de que es el Estado quien crea al Municipio dentro de un proceso formal jurídico, y la institución Municipal no es producto natural que se haya creado antes de que el Estado.

2. IMPORTANCIA

Es relevante la importancia que guarda nuestra institución de estudio, en el Derecho Mexicano pues ésta de una u otra forma siempre ha estado presente en nuestra historia, tuvo gran énfasis en los Planes Revolucionarios de 1910, y que influyeron de gran manera para dar contenido Municipal a nuestra Constitución

(11) José Barrera Ríos. Teoría de la forma del Federalismo Fiscal Mexicano. Tesis de Doctorado. México, 1991. p. 180.

Mexicana de 1917, ya que es incuestionable que la existencia y funcionamiento de los municipios y sus órganos de Gobierno, son de suma importancia para la estructuración jurídica y política de nuestro País, por ello nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula la institución tanto en la parte Dogmática, como en la Orgánica, y así tenemos la siguiente regulación:

"El artículo 3 de la Carta Fundamental establece y por lo tanto acepta y autoriza que la educación que impartan la Federación, los Estados y los Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades de ser humano; en la fracción IX de tal Norma Constitucional también se refiere a que el Congreso de la Unión expedirá las reglas para distribuir la función social educativa entre la Federación, Estados y Municipios. Sin embargo, en la actualidad y en la práctica, sólo en uno o dos Estados de la República los Municipios tienen a su cargo algunas escuelas, motivada tal circunstancia por las penurias económicas de los Municipios y por el proceso de centralización que en las últimas décadas ha seguido la educación; pero los Municipios tienen la opción de participar en la impartición de la educación.

En el artículo 5 Constitucional, al establecerse la obligatoriedad para el desempeño de los cargos Consejiles, es obvio que se engloba el desempeño de los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores.

En el aspecto de las sanciones por el cometimiento de faltas leves, clasificadas como administrativas, la Carta Fundamental establece que la autoridad administrativa puede practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los Reglamentos de Policía, lo que es una clara referencia a la Policía Municipal. El artículo 21 Constitucional asigna competencia a la autoridad administrativa para la aplicación de sanciones por infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, y la limita a que sólo podrán consistir en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, lo que recae también en el ámbito Municipal.

Para los efectos de la propiedad y posesión de los bienes inmuebles

Municipales, la fracción IV del artículo 27 Constitucional confiere a los Municipios de capacidad jurídica para adquirirlos. Estamos acostumbrados a que la instrucción militar a los jóvenes de nuestro País les sea impartida por las autoridades militares al cumplir con su servicio Militar, pero el Ayuntamiento tiene también atribución para impartir tal instrucción, así como instrucción de carácter cívico; esta última se concreta a la organización y desarrollo de actos para conmemorar los aniversarios de las fechas de acontecimientos de valía Patriótica y aniversarios de los próceres, por conducto de la juntas de acción cívica y cultural de carácter Municipal.

Tanto la Federación como los Estados y Municipios requieren de ingresos para poder llevar a cabo las tareas que la Ley les asigna, los que son aportados por los ciudadanos. El fundamento legal acerca de la obligación de los Mexicanos para pagar sus contribuciones a los tres niveles Gubernamentales se encuentra preceptuado en el artículo 31 de la Constitución General, con la taxativa de que dichas contribuciones deben ser proporcionales, equitativas y ordenadas por la ley.

En el artículo 36 de la misma Constitución Federal se establece como obligación de los ciudadanos Mexicanos el inscribirse en el catastro de la Municipalidad y manifestar sus propiedades, profesión o trabajo que desempeñe.

Además de la obligación de desempeñar los cargos Concejiles del Municipio, la Carta Fundamental obliga a los ciudadanos de la República a desempeñar las funciones electorales y de jurado que sea menester.

Hasta hace algunos años los partidos políticos necesitaban registrarse como tales en las Entidades Federativas para quedar en opción de participar en las elecciones de Gobernadores, Diputados locales y de Ayuntamientos, motivando trámites engorrosos y complicaciones burocráticas, según el decir de algunos representantes de partidos políticos ante la Comisión Federal Electoral, originando que en la reforma al artículo 41 de la Constitución General, como parte de la reforma política, quedaron facultados los partidos políticos nacionales para participar en las Elecciones

Estatales y Municipales, con el sólo requisito de tener su registro como Partido Político Nacional, no obstante, se conserva también la posibilidad de Partidos Políticos Estatales que con su registro correspondiente pueden participar también en las Elecciones Estatales y Municipales.

El artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Federal determina que las Legislaturas Locales sean las que fijen el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre la energía eléctrica, las participaciones sobre otros impuestos Federales también son determinadas por la Legislatura Local, las que para tal efecto han seguido diferentes sistemas, algunos simples y sencillos como el de señalar un porcentaje a cada uno de los Municipios de la Entidad Federativa del monto global de las participaciones que les corresponden, hasta algunos complicados como el de realizar la distribución en base a Población, al número de instituciones educativas, índice de desempleo, etc., de cada uno de los Municipios.

Los Municipios están facultados también por el artículo 115 de la Constitución General para intervenir en la zonificación, en los planes de desarrollo urbano Municipal, en la creación y administración de las reservas territoriales y en general en lo correspondiente a los asentamientos humanos.

En el último párrafo del artículo 108 Constitucional Federal queda establecido que en las Constituciones de los Estados debe precisarse el carácter de los servicios públicos, para el efecto de sus respectivas responsabilidades y relación con quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Municipios.

La fracción VIII del artículo 117 Constitucional Federal prohíbe a los Ayuntamientos contraer obligaciones o empréstitos, con la salvedad de aquellos destinados a inversiones públicas productivas pero siempre que se sujeten a los conceptos y montos que la Legislatura determine en la ley respectiva.

Teresita Rendón Huerta nos da su opinión en el siguiente sentido:

interpretándolo a contrario, derivamos que los Municipios si pueden contraer obligaciones y empréstitos de acuerdo a la Ley Estatal, siempre y cuando con ello se busque la realización de inversiones públicas productivas.

Finalmente el artículo 130 de la Constitución General hace alusión a la responsabilidad e intervención de los Ayuntamientos en relación con el culto religioso.

Todas las Constituciones Locales de las Entidades Federativas incluyen un capítulo correspondiente a los Municipios, fundamentalmente para reiterar lo establecido en el artículo 115 de la Constitución General de la República, incluir algunas otras escasas normas y especificar que el Congreso Local expedirá una ley que reglamente la integración, funciones y operatividad de los Ayuntamientos" (12).

Como puede observarse y se mencionó anteriormente, la institución Municipal guarda un lugar primordial dentro de nuestro ámbito del Derecho, por ello no sólo la Constitución Federal, la regula y abarca diferentes aspectos de ella, sino que obliga por disposición Constitucional Federal, a las Legislaturas de los Estados a expedir las leyes respectivas, para el cumplimiento de las Obligaciones y Derechos que tiene sus respectivos Municipios.

3. EVOLUCION DEL MUNICIPIO

"Conforme al concepto Romano de Municipio, este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo se convertían en ciudadanos de Roma conservando, sin embargo una cierta libertad interior, el Derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por

(12) Máximo Gámiz Parral. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. 1a. Edición. UNAM. México, 1990. pp.324-325.

las leyes Estatales. Bajo el Gobierno de Julio César, en el año 45 antes de Jesucristo, se expidió la Lex Municipalis que uniformó las bases según las cuales debían administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las que se había concedido el carácter de Municipio por el Estado Romano, y una de las primeras que conforme a dicha Ley se organizó dentro del régimen Municipal fue Gades-Cádiz en España, cuando este País era provincia de Roma. Los habitantes de las ciudades Municipales recibían el nombre de Municipales, a diferencia de los de las que no habían sido originadas en municipios, y que se llamaban simplemente incolae-moradores. En Francia el Municipio, desde antes de la revolución, equivale a la Comuna, que es una especie de división administrativa y territorial dotada de sus propias autoridades administrativas o ejecutivas encabezadas por el Alcalde-Maire- y por su órgano deliberativo denominado, consejo Municipal. Los Países donde se desarrolló notablemente el régimen Municipal fueron los Reinos Españoles del medioevo, e incluso, durante la época Visigótica, los antiguos Municipios Romanos subsistieron con las naturales modalidades que les imprimieron los Godos.

Durante la dominación Musulmana en la Península Ibérica, los Municipios o Comunas Españolas recibieron gran impulso por parte de los Monarcas cristianos, quienes establecieron ciudades y pueblos para contener los ataques de los árabes" (13).

Por la relevante estructura del Municipio Romano a continuación citamos su organización:

"Organización del Municipio Romano:

- Ciudad Principal (civitas).
- Aldeas (vici) vecinos.
- Caseríos (pagi) reynos.

(13) Ob. Cit. Ignacio Burgoa Orihuela. pp. 880-881

- Su Integración** -Centros de reunión (conciliabulora) fortificación.
-Fortificaciones (castella) castillos.
- Su Composición:** -Ciudadanos municipales (municeps) dominados.
-Incolae o domiciliados - moradores.
-Trausentes y hospites (pasajero en el territorio municipal).
- Cargos y magistraturas:** -La curia, órgano de gobierno constituido por curiales que eran los principales ciudadanos.
-Los II viri o duunviros, especie de consules, funcionarios administrativos importantes, tenían el manejo administrativo de la ciudad, emitían edictos con un plan de trabajo difundido en la ciudad.
-Cuestores, manejaban las finanzas de la ciudad.
-Los pontífices y augures, ceremonias rituales.
-Los seviro augustales.
-El defensor (civitatis).
Otros: lictores (alguaciles) y viatores" (14).

Como puede observarse el Municipio Romano estaba plenamente estratificado y organizado. Por lo que respecta a nuestro país el maestro Ignacio Burgoa nos afirma lo siguiente:

"En los pueblos aborígenes que habitaron el Territorio Nacional, principalmente el Azteca, y antes de la dominación Española, se descubre el fenómeno Municipal. Se afirma por los investigadores, entre ellos Moisés Ochoa Campos, que el Municipios Preshispánico lo encontramos en los grupos familiares o clanes, cuyos miembros

(14) Carlos F. Quintana Roldán. Apuntes del Curso de Derecho Administrativo y Municipal. División de Estudios de Posgrado, UNAM. México, 1992. p. 7.

explotaban la tierra en común. En otras palabras, dicho autor aduce, con acopio de razones y datos, que el Municipio Primitivo era de carácter agrario.

Podríamos citar prolijamente y a riesgo de incidir en transcripciones tediosas a muy diversos historiadores, sociólogos y juristas, entre ellos a Ignacio Romerovargas Iturbide, que proclaman la idea de que el régimen Municipal ya existía claramente definido en la organización política, social y económica de los Pueblos autóctonos de México con anterioridad a la conquista Española, principalmente en los que habitaron el Valle de Anáhuac y entre los que descuella el Azteca o Mexica. Por nuestra parte, y con apoyo en los datos que los invocados autores suministran, nos adherimos a la consideración que antecede, ya que, dentro de la mencionada organización y primordialmente la del Calpulli, advertimos sin dificultad los atributos generales del concepto abstracto de Municipio que hemos expuesto y someramente ponderado. En efecto los Calpullis eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común en la tierra que les pertenecía y que tenían como origen un antepasado también común del que derivaban los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades. Formaban los Calpullis parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el Derecho Consuetudinario, mismo que concomitantemente los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autárquica. El Gobierno Concejil de los Calpullis, además designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial, lo que nos demuestra que tales entidades, cimiento de la organización política del pueblo Azteca, fueron verdaderos Municipios por haber conjuntado en su implicación todos y cada uno de los elementos que caracterizan al concepto respectivo. A mayor abundamiento, los Calpullis, como grupos componentes de la tribu, acreditaban representantes en el consejo tribal, interviniendo así en la expresión de la voluntad

popular, cuando menos en lo que concernía a la designación del Tlatoni y del Tlatacetcuhtli, que eran, respectivamente, el Gobernador y el jefe militar del pueblo.

El régimen Municipal indígena, en lo que no contrariará los fundamentos ideológicos del Derecho Español que se trasplantó a la Nueva España, fue generalmente respetado durante la colonia. Así Carlos V, mediante cédula de 6 de agosto de 1555, dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de indios fueran respetados por el sistema Jurídico-Político con que se organizaran las tierras descubiertas y descubribles.

Gracias a estas disposiciones, que en la realidad no dejaron de violarse, coexistieron en la Nueva España el Municipio Indígena y el Español hasta el siglo XVII surge el Municipio Castizo que era regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas y la influencia de los Criollos en el control de los Ayuntamientos.

Es pertinente recordar que el primer Municipio de carácter Español de la Nueva España y quizá de todas las Indias, fue el que instaló Hernán Cortez en la población que fundó y denominó la Villa Rica de la Veracruz. Su implantación tuvo como móvil jurídicar, por así decirlo, la autoridad que el célebre extremeño se había arrogado para legitimar su conducta frente a Diego Velázquez, Gobernador a la sazón de la isla de Cuba. Con el establecimiento de dicho Municipio o Comuna a la usanza hispana, don Hernando aprovechó con la habilidad política que lo caracterizaba, los conocimientos de Derecho que había adquirido en la famosa Universidad de Salamanca, donde obtuvo el grado de Bachiller.

El segundo Municipio fundado por Cortez fue precisamente el de la ciudad de México inmediatamente después de la toma de la grande y deslumbradora capital Azteca de Tenochtitlán, que tanta admiración causó a los conquistadores.

En cuanto a la organización del Municipio Neoespañol, es decir, al conjunto de órganos que componían su Gobierno, su estructura tuvo las naturales variaciones

que las necesidades políticas, administrativas y económicas de la época iban determinando. Sin embargo, tomando en cuenta una especie de tipo del Municipio Hispano, que indudablemente sirvió de modelo al colonial, el principal órgano Gubernativo de este era el Ayuntamiento o Cabildo, es decir, un cuerpo colegiado, también llamado Consejo Municipal, integrado por varios funcionarios que tenían atribuciones diversas que el monarca, como supremo legislador ampliaba, restringía o quitaba según las circunstancias. Dichos funcionarios eran el Corregidor o Alcalde mayor que presidía dicho cuerpo, los Alcaldes ordinarios, los Regidores, el Procurador General, el Alguacil Mayor y el Síndico, pudiendo el Ayuntamiento nombrar funcionarios menores que ya no lo componían, asignándoles facultades específicas dentro de la administración general del Municipio.

Tomando en cuenta el conjunto de facultades con que el Ayuntamiento o Cabildo estaba investido y cuyo marco competencial se integraba con las atribuciones específicas que sus diferentes miembros tenían señaladas, se concluye indudablemente que el mencionado cuerpo Gubernativo Municipal asumía a través de ellas, las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial, concentración que era uno de los signos característicos de los regímenes monárquicos absolutos en que tales funciones confluían en la persona del Rey. Sin embargo, la ausencia de lo que se llama separación de poderes no impidió que los Municipios Neoespañoles, al menos teóricamente fuesen considerados como entidades estructuradas sobre una cierta base democrática, principalmente en lo que respecta a la designación de los regidores que en unión de los otros funcionarios ya mencionados constituían sus Cabildos o Ayuntamientos. Esa faceta democrática desapareció cuando el Municipio en España entró en una franca decadencia que lo alejó de su pristinidad popular a consecuencia de diversas medidas legislativas que adoptó la autoridad real para mermarlo considerablemente. Una de esas medidas fue la de sustituir la elegibilidad de los Regidores por enajenabilidad de los cargos respectivos, convirtiéndolos en

verdaderas mercancías cuya transmisibilidad por venta fue una grave afrenta para las comunidades Municipales.

No obstante su decadencia política, el Municipio Neoespañol tuvo un gesto decoroso para reivindicar su antiguo prestigio y dignidad al plantear el Ayuntamiento de la ciudad de México en Julio de 1808, la radicación popular de la Soberanía, a consecuencia de la invasión Napoleónica a la Península y la usurpación de trono por el impostor Francés. Recuérdense, en efecto, que el Regidor y el Síndico del Cabildo de la capital de la Nueva España, don Juan Francisco Azcárate y don Francisco Primo de Verdad, respectivamente, postularon en un histórico documento ante el Virrey Iturrigaray la tesis de que, por haber abdicado el Monarca Español en favor de José Bonaparte, en el pueblo de la Nueva España había recaído la Soberanía como capacidad de autogobierno, y aunque sin dichos cargos los citados precursores de nuestra emancipación política hubiesen sustentado la misma idea, su investidura les brindó la oportunidad no sólo para exponerla sino para exigir su acatamiento, actitud que involucra un elocuente hecho reminescente de la entidad de las antiguas Comunas Españolas que con viva conciencia de su autonomía muchas veces impusieron a los Reyes el respeto de las libertades acordadas en los fueros Municipales.

La Constitución Gaditana de marzo de 1812 tendió a reestructurar el régimen Municipal dentro del sistema con que organizó al Estado Monárquico Español" (15).

Existe consenso en la doctrina de que el Municipio como institución surge en Roma, quien lo heredó con su estructura, la cual fue cambiando en los diversos pueblos a través de la historia.

En cuanto a su evolución en México, existe un gran número de autores en la doctrina Municipal, que sostienen que el Municipio, como organización, ya existía

(15) O. Cit. Ignacio Burgoa Orihuela. p. 891.

en el pueblo Azteca o Mexica, a través del Campulli, nuestro punto de vista es que, por muy admirable que haya sido la estructura u organización del pueblo Azteca, no podemos propiamente hablar del Municipio como institución ya que si bien es cierto, que manejaban materias similares a las del Municipio actual, ello no significaba o se traducía al hecho de existir como Municipio, sino que a nuestro juicio el legislador tomó estos antecedentes como fuente material, al crearlo formalmente en la ley.

CAPITULO II

LA REGULACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1. CONSTITUCION DE 1824.

Es de suma importancia para efectos de nuestro estudio, hacer referencia primeramente sobre la Constitución Española de 1812 y los posteriores movimientos políticos que se dieron en nuestro México independiente hasta la Constitución de 1824, en virtud de la relevancia histórica que ello implica.

"La Constitución de Cádiz al introducir las jefaturas políticas, copió el modelo Francés, regulando la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos por el capítulo I del título IV que lleva la denominación siguiente: "Del gobierno y la administración de los pueblos". Se modifica substancialmente, el régimen Edilicio. 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 defecto, por el Alcalde. En los casos en que funcionaran dos Alcaldes, presidía el primero que hubiese sido nombrado.

El número de los individuos que componían los Ayuntamientos, eran en proporción al vecindario. Se renovaban periódicamente y por el sistema electivo, no pudiendo desempeñarlos quienes tuviesen empleos de provisión real.

De acuerdo con el artículo 321, Los Ayuntamientos tenían a su cargo: La Policía de Salubridad, la Seguridad Pública y el orden, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto Municipal, las calzadas, los puentes, caminos vecinales, cárceles Municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Además, expedir las ordenanzas Municipales, atender a

la recaudación y al manejo de las rentas locales, al fomento de la industria y el comercio de la localidad, vigilar la calidad de los comestibles, agua potable, abastecimientos y estadística de nacimientos, matrimonios, etc. Cada provincia estaba a cargo de un jefe político y de la Diputación respectiva, compuesta de su Presidente, que lo era el jefe político, del Intendente y de siete individuos.

Las funciones de la Diputación a más de políticas, eran de naturaleza predominante hacendaria y en el caso de la provincia de México, tanto el jefe político como los Diputados provinciales, residían en la capital.

Conforme a la "Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias", fechada el 23 de junio de 1813, los jefes políticos tenían las siguientes atribuciones:

Como autoridad superior 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. Podrían ejecutar en dicha vía, las penas impuestas por los reglamentos de policía y por los bandos de buen gobierno y además, calificar y exigir multas a los infractores del orden público.

Los jefes políticos residían en las capitales de sus respectivas provincias y en caso de vacante, el intendente hacía sus veces. Presidían sin voto, el Ayuntamiento de la capital de su provincia y sus subalternos presidían a su vez los Ayuntamientos de los pueblos donde residieran. En caso de no asistencia de unos y otros, presidían los Alcaldes.

Los jefes políticos eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores" (1).

La Constitución de Cádiz o Constitución de la Monarquía Española viene a ser

(1) Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. 4a. Edición. Porrúa S. A. México, 1985. pp. 223-224.

de gran trascendencia dentro del Derecho Municipal pues fue la primera constitución continental moderna y así la Corona Española se convierte en una Monarquía Constitucional.

Así dentro de nuestro Derecho Constitucional vendría posteriormente; "El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", expedido en Apatzingán el 23 de octubre de 1814, conservó el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen Municipal, al declarar en su artículo 211". Mientras la soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo vigor a excepción de la que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen" (2).

"Los principios políticos que consignó la ley de 1814, fueron suficientes, empero para formar la base sobre la cual se apoyan nuestras ulteriores Conquistas Constitucionales. De su texto dividido en las dos partes Fundamentales que el Constitucionalismo moderno ha dado en señalar a toda Carta Magna: La Dogmática y la Orgánica, se desprenden las tesis fundamentales de nuestra estructura Constitucional: La Soberanía del Pueblo, los Derechos del hombre, y una forma de Gobierno Republicano que consigna ya la clásica división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial)" (3).

La Constitución de Apatzingán como ideal del Pueblo Mexicano perseguía como objetivo primordial nuestra ansiada Independencia ello es tan claro y objetivo que basta citar el artículo 2 de dicha Constitución que textualmente dice: "Art. 2 La Facultad de dicta leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga

(2) Ibidem. p. 229.

(3) Jorge Sayeg Helú. Derecho Constitucional Mexicano. 2a. Edición. UNAM. México, 1987. p. 178.

a los intereses de la sociedad, constituye la Soberanía" (4). Como puede observarse es una muestra palpable y contundente de terminar con nuestra dependencia del yugo Español.

"En esta época histórica surge la figura de Agustín de Iturbide, quien produjo un estado incierto en México y su proclamación del plan de Iguala se opuso sin duda también a cualquier cambio de organización política que en aquel tiempo se hallaba establecida en el país, entró en Puebla triunfante el 2 de agosto de 1821" (5).

El Plan de Iguala o de las Tres Garantías demanda como objetivas primordiales:

- 1) Una religión única.
- 2) Una unión de todos los grupos sociales.
- 3) Nuestra independencia del yugo Español.

Este plan fue celebrado entre Vicente Guerrero e Iturbide el 10 de febrero de 1821.

"Surge posteriormente el Tratado de Córdoba y en este se conviene que las leyes y decretos vigentes se observarían en México en cuanto no se opusieran al Plan de Iguala y mientras las Cortes no formaran la Constitución del Estado, el 24 de septiembre de 1821 Iturbide proclamó los nombres de 38 personas nombradas para componer la Soberana Junta Provisional Gubernativa, que asumiría todos los poderes antes ejercidos por las Cortes de España, si éstas no estaban en contradicción con el Tratado de Córdoba, esta junta debía dictar las instituciones necesarias para llevar a cabo las elecciones en el México Independiente

(4) Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México*. 17a. Edición. Porrúa S. A. México, 1992. p. 32.

(5) Nettie Lee Benson. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. 1a. Edición. Colegio de México. México, 1955. pp. 60-61.

dos días después de iniciar sus sesiones regulares la junta provisional, el 28 de septiembre de 1821 se nombró una comisión encargada de elaborar el procedimiento electoral para Constituir el primer Congreso Mexicano" (6). Con la anuencia al Plan de Igualá hecha en los Tratados de Córdoba, el representante de la España absolutista apresuraba la consumación de una Independencia lograda a espaldas de Los Mexicanos, pues si bien es cierto que logramos cortar el yugo Español también es cierto que Iturbide miraba en ello el nacimiento de su imperio, un imperio Mexicano que distaba mucho de los ideales expresados por los Mexicanos en el México independiente.

Imposible resultó a Iturbide ocultar sus intenciones al sentir Mexicano, surgiendo movimiento políticos en contra de su imperio y en contra de los cuales actuó represivamente por citar un ejemplo el plan de Veracruz expedido el 6 de diciembre de 1822 por Santa Anna, mismo que fue apoyado por el Republicano Guadalupe Victoria, surgiendo en este entonces el Plan de Casa Mata, "Así con la adopción del Plan de Casa Mata en menos de seis semanas, por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o Estados Independientes, al tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declaraba así mismo independiente del aún existente Gobierno Central de Iturbide, sin embargo tales resoluciones no significaban que las provincias hubiesen intentado constituirse en Naciones Soberanas e Independientes al contrario todas reconocían formar parte de la Nación Mexicana "(7).

"En 1823 el 19 de marzo ante la presencia de 103 Diputados, el Congreso se declaró constituido reconoció la terminación del Poder Ejecutivo bajo el imperio lo

(6) Ibidem. p. 62.

(7) Idem. p. 107

mismo que la nulidad del Plan de Iguala y e Tratado de Córdoba y nombró una comisión que había de designar un Gobierno Ejecutivo Provisional" (8).

La reinstalación del Congreso Constituyente fue un triunfo de las ideas anti-imperialistas sostenidas por el Pueblo Mexicano contra el emperador Iturbide, al declarar la invalidez del Tratado de Córdoba y del Plan de Iguala así como la nulidad del imperio, el congreso constituyente declaró: "El Soberano Congreso Constituyente Mexicano declara: Jamás hubo Derecho para sujetar a la Nación Mexicana a ninguna ley ni Tratado, sino por sí misma o por sus representantes nombrados según el Derecho Público de las Naciones Libres. En consecuencia, no subsisten el Plan de Iguala, Tratados de Córdoba ni el decreto del 24 de febrero de 1822, por lo respectivo a la forma de gobierno que establecen y llamamiento que hacen a la corona; quedando la Nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode" (9). Es relevante y notable que la mayoría de los Diputados deseaban una República Federal. A este respecto, el maestro Moisés Ochoa Campos nos dice lo siguiente:

"El acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del propio año, habían de fijar, con las bases de la Federativa Organización Política y Administrativa del País, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas, relativas o su régimen interior con la salvedad de que no se opusieren a esta Constitución, ni al Acta Constitutiva; en consecuencia no se contó con una disposición Constitucional en materia Municipal y las Entidades que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto a la Constitución Gaditana bajo el título casi general de "Régimen interior de los pueblos" (10).

"La Constitución de 1824 no reguló específicamente al Municipio pero las

(8) Idem. p. 122.

(9) Ob. Cit. Jorge Sayeg Helú. p. 223.

(10) Ob. Cit Moisés Ochoa Campos. p. 229.

Constituciones Locales si se encargaron de Cádiz" (11).

Como se menciona en esta Constitución fue preponderante el aspecto orgánico pues casi se ocupa totalmente de la organización del nuevo Estado, olvidándose en mucho del aspecto Dogmático.

"De 1824 a 1835 en que se presume la vigencia de la Constitución del 4 de octubre de la primera fecha mencionada, se suceden una serie de pronunciamientos, planes, proclamas, y cuartelazos que, a fin de cuentas, no alcanzan sino a hacer nugatoria dicha vigencia. No pudo concluirse, así normalmente, ni el primer período de gobierno" (12). Surge en estos momentos históricos la figura del Santanismo con las funestas consecuencias de su gobierno.

2. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

"El centralismo alentado por los progresistas moderados y por los conservadores, fue tomando 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 en el País, poco después se instauró la primera República Central regida, por las 7 leyes Constitucionales de 1836.

Fue la Sexta Ley Constitucional de 1836 la que consagró como Constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los 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, las ramas a cargo de los Ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los

(11) Jorge Carpizo. Derecho Constitucional. 1a. Edición UNAM. México, 1991. p. 105.

(12) Ob. Cit. Jorge Sayeg Helú. p. 252.

hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con fondos del común, los puentes las calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios" (13). La primera de estas leyes constitucionales se promulgó el 15 artículos no otorgaba ciudadanía sino a los Mexicanos y habitantes de la República y constando de 15 artículos no otorgaba ciudadanía sino a los Mexicanos mayores de edad que tengan una renta anual lo menos de cien pesos (art. 7) y prevenía en su artículo décimo, la suspensión de los Derechos del ciudadano, por el estado de sirviente doméstico y por no saber leer ni escribir. Las seis leyes restantes, que se publicaron juntas ya un año después, ostentan como fecha de su promulgación el 29 de diciembre de 1836. "De ellas, la Sexta Ley es la que se encarga de precisar la forma de Gobierno Centralista: "La República se dividirá en departamentos, los departamentos en distritos y éstos en partidos (Art. 1). El Gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los Gobernadores con sujeción al gobierno General (Art. 4)" (14).

Si bien es cierto que dichas Leyes Constitucionales, y en especial la Sexta Ley tuvieron el acierto de contemplar al Municipio Constitucionalmente, cierto es que también caracterizó un régimen de desigualdad y ventajoso para el clero y el ejército, llegándose incluso a exigir al Mexicano cierta calidad cultural e ingreso económico para tener Constitucionalmente la calidad de ciudadano.

"De la organización del sistema Municipal se ocupó el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, expedido con fecha 20 de marzo de 1827.

Disponía que en cada departamento hubiese un Gobernador nombrado por el Presidente de la República y auxiliado en sus funciones por un Secretario

(13) Ob. Cit. Moisés Ochoa Campos. p. 236.

(14) Ob. Cit. Jorge Sayeg Helú. p. 279.

General. Dichos Gobernadores estaban provistos de facultades políticas Gubernativas y administrativas, encargándose de la conservación del orden público y de la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del gobierno general y la junta departamental respectiva; entre otras 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, policíacas y administrativas, éstos podían presidir sin voto el Ayuntamiento de la cabecera y de cualquier otra población de su distrito" (15).

"El régimen centralista a través de las llamadas: "Leyes Constitucionales de 1836, incorporó el Distrito Federal, al Departamento de México, a partir de febrero de 1837, extinguido el Distrito Federal, el Departamento de México conservó como su capital a la misma ciudad 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" (16).

En contraposición a la Constitución de 1824, estas Leyes Constitucionales de 1836 regularon con detalle el Municipio, dándole a los funcionarios Municipales una serie de facultades y prerrogativas, aunque indirectamente favoreciendo las clases en el poder como era el clero y la milicia.

"El 12 de junio de 1843 el gobierno provisional sancionaba las bases orgánicas acordadas por la Junta Legislativa, Antonio López de Santa Anna que ya había que ya había visto pasar la situación difícil regresó de su descanso para

(15) Ob. Cit. Moisés Ochoa Campos. p. 238.

(16) Ibidem. p. 239.

promulgar lo que sobre conservar la hegemonía de las clases privilegiadas, se encargó no sólo de mantener, sino de fortalecer el sistema Central de Gobierno.

Las bases orgánicas de 1843 llegaron a suprimir uno de los más graves defectos de la carta de 1836, es verdad pero solamente para dar mayor fuerza al ejecutivo. El Presidente de la República no encontraba ya sobre sí a ninguna otra autoridad; suprimido el supremo poder conservador que lo tenía totalmente maniatado, le quedaba franca la vía para imponer su voluntad, y como producto militar que fuera esta desafortunada Ley Fundamental, habría de dar paso a un despotismo Constitucional más intolerable aunque el Constitucionalismo Oligárquico que las siete leyes habían traído aparejado" (17). Con estas bases orgánicas la figura de Santa Anna se sobrepone ante cualquier otra autoridad como los poderes Judicial y Legislativo que quedaban sometidos al primero, las clases populares no tienen acceso a cargos de elección popular existiendo éstos sólo para una casta privilegiada como eran los Generales y los Obispos.

"Apenas se iniciaba el año de 1846 cuando el general Paredes tomó el poder, en los momentos más difíciles para el País, ya que las tropas Estadounidenses avanzaban por varias regiones del Territorio Nacional, aprovechando la anarquía interna, mientras los invasores avanzaban por el Norte del País, en los departamentos de México, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Jalisco, el actual Guerrero y Campeche se produce una serie de pronunciamientos, el más importante de los cuales estalló en Guadalajara, encabezado por don Valentín Gómez Farías, el presidente, con el pretexto de que saldría a combatir a los invasores, recibió la autorización del congreso y, en lugar de ir a su encuentro se dirigió a Guadalajara a combatir a Gómez Farías.

La salida de Paredes de la capital fue aprovechada por el General José

(17) Ob. Cit. Jorge Sayeg Helú. p. 312.

Mariano Salas, quien tras adueñarse del poder proclamó el restablecimiento del General Santa Anna, Paredes quiso arrebatar a Salas la capital, pero fue derrotado por este.

La pugna ideológica entre puros y moderados fue zanjada por Santa Anna, quien mantuvo contacto con ambos partidos; el nuevo congreso que había iniciado sus sesiones el 6 de diciembre de 1846, tenía que empezar por designar al Presidente y Vicepresidente de la Nación, los partidos se aprestaban a la lucha: el moderado había sacado a sus candidatos de su seno mismo, mientras que el puro no se juzgó capaz de adquirir el triunfo por sus propios esfuerzos, tuvo que adoptar a Santa Anna como su candidato a la presidencia, olvidando sus recientes inconsecuencias, con el objeto de sacar por la Vicepresidencia a Don Valentín Gómez Farías. La maniobra de los puros dio resultado: El Presidente salió hacia el frente de batalla, en tanto que Gómez Farías accede al poder en calidad de mandatario interno. Una vez en el gobierno se rodea de elementos federalistas y restablece la Constitución de 1824.

Uno de los escollos más severos de la administración de Gómez Farías era el acopiar recursos para la guerra, puesto que todos se habían agotado, menos uno: El clero, el principal capitalista del País, en un principio el Presidente acudió a él para solicitar en préstamo una suma que le fue negada después de engorrosos trámites y numerosas ideas y venidas, desesperados por la actitud antipatriótica del clero y urgido por las necesidades del ejército y la defensa de la Soberanía Nacional, Gómez Farías dictó un decreto que ordenaba la ocupación de los bienes eclesiásticos.

La respuesta fue inmediata, el clero excomulgó a todo aquel que quisiera comprar sus bienes, y como se temió que el presidente radicalizara más las medidas, los conservadores decidieron conspirar para derrocarlo.

El dinero que la iglesia negó al gobierno para sostener la guerra contra Estados Unidos, lo invirtió en equipar a grupos voluntarios de carácter aristócrata, a quienes

el pueblo denominó polkos, éstos amparados en el supuesto patriotismo que exigían las circunstancias, desconocieron al gobierno y nulificaron sus decretos sobre la ocupación de los bienes del clero, las luchas callejeras entre puros y polkos arrecia de tal manera, que todo amenaza con una verdadera catástrofe en la capital, además de que el país ya había sido invadido. Un acuerdo firmado por más de 40 Diputados, por el cual se llamaba a ocupar la presidencia de la República a Santa Anna, permitió su retorno. Destituyó de inmediato a Gómez Farías y suprimió la Vicepresidencia, desconoció las leyes de ocupación de los bienes del clero y sustituyó a los liberales que se encontraban en la administración, por conservadores que habían participado en el cuartelazo de los polkos, tal actitud le valió el reconocimiento de la jerarquía eclesiástica, que entregó a Santa Anna dos millones de pesos en calidad de préstamo" (18). Es así como por segunda vez la República Federal viene a dar en manos de Santa Ana, el ciudadano Valentín Gómez Farías pese a sus ideales patrióticos por salvar al país de la invasión de la cual estábamos siendo objeto tuvo que dejar el poder, pues era notable la influencia de la aristocracia y del clero sobre Santa Anna para favorecerlos políticamente aunque ello tuviese funestas consecuencias para nuestro país, que de por sí ya se encontraba en una precaria situación política, económica y social, aunado ello a la invasión de que eramos objeto, pues el enemigo Norteamericano ya estaba dentro de nuestro país.

"El estado anárquico que privaba entonces en el país y que reinó durante todos estos años, habría de desembocar como es natural suponer, en uno de los más dolorosos episodios que registra la historia de México: La pérdida de más de la mitad de la extensión territorial de la Nación, a raíz de la invasión que sufriéramos y de la guerra que, en consecuencia, habríamos de sostener.

(18) Feliciano Calzada padrón. Derecho Constitucional Mexicano. 4a. Edición. Harla. México, 1992. p. 84.

Como indudable consecuencia de la guerra Tejana, en efecto, se presentó la lucha con Estados Unidos, no podía Tejas segregarse del Territorio Nacional, sin que el vecino País del Norte tratara de anexarlo a los varios Estados que formaban ya la Unión; máxime si tomamos en cuenta la comunidad del idioma, religión y costumbres que existía entre aquellos y los Tejanos, la posición mayoritaria que los Sudesclavistas se aseguraban frente a los Anti-esclavistas del Norte, con la incorporación de Tejas a la Unión Norteamericana; es decir la anexión y la guerra, no eran para los Estados Unidos una causa Nacional, sino Sudista; pues el presidente Polk llegó a hacer suyas las demandas Esclavistas que insistían en la anexión de Tejas a los Estados Unidos.

James K Polk había logrado escalar la presidencia del vecino País del Norte, a base en una muy buena parte de una propaganda que apoyada en la tristemente célebre doctrina del destino manifiesto, apuntaba no solamente hacia la anexión de Tejas, sino a la adquisición de los Territorios Mexicanos del Norte, la intención de los Estados Unidos era crear motivos de conflicto con México hasta lograr despojarlo de las ambicionadas tierras" (19). Pese al desorden interno que en aquel tiempo imperaba en nuestro país, se entró en contienda de guerra con Estados Unidos, una guerra en la que desde todos los ángulos estábamos en desventaja, pues no contábamos con recursos materiales, no se tenía la experiencia de combate requerida para ello, no había capital para financiar la guerra, no existía solidaridad entre los propios Mexicanos para hacer frente al enemigo como primer problema que atender en aquellos tiempos, y después de arreglar las diferencias internas, todo este proceso que se vio agravado, cuando el General Taylor colocó sus tropas al sur de río Nueces argumentando que los límites de Tejas llegaban hasta el río Bravo; culminó con la firma del Tratado denominado: "Tratado de paz, amistad, límites y

(19) Ob. Cit. Jorge Sayeg Helú. p. 334.

arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América" firmado el 2 de febrero de 1848, y por el cual, México cedía los territorios de Tejas, Santa Fe de Nuevo México y la Alta California, que en conjunto sumaban más de la mitad del Territorio Nacional, todo esto por la obsoleta e irrisoria cantidad de 15 millones de pesos, que además se pagarían en bonos.

"Antonio López de Santa Anna recibió la presidencia de la República, pues, por undécima primera vez, el 20 de abril de 1853, después de haberle sido dispensada una muy solemne y calurosísima, aunque muy parcial recepción, en su recorrido hacia la capital, de manos de Manuel María Lombardini, quien hasta entonces fue el depositario de ella, y quien hubo de mostrarse como el primero y más eficaz de sus aduladores, al llegar hasta expedir un decreto creando un nuevo título, con el cual trataba de halagarse a quien, poco más adelante, se haría llamar "Alteza Serenísima" (20).

Con este decreto expedido por el Gobierno Centralista de Santa Anna se viene a configurar y cristalizar, una figura Monárquica deseada por los hombres que rodeaban el Gobierno Centralista del régimen Santanista.

"Otro hecho despreciable vendría a sumarse a todos los anteriores, y ofrecernos una visión más cabal de la ignominiosa tiranía ejercida por Santa Anna: La venta de la "Mesilla". Fue, precisamente, la venta, la solución más cómoda que se presentó al dictador para solucionar el problema sobre los límites de Tejas y Nuevo México. Los muy vastos terrenos que llegaron a incorporar a su territorio los Estados Unidos, a costa del nuestro, no les fueron, empero, suficientes, un lustro había pasado apenas, desde la firma del Tratado de Guadalupe que les cedió tan dilatadas extensiones, cuando pretendieron desconocer los límites que sobre la materia señalaba el referido tratado; así como ser exonerados de la obligación que este les imponía, de contener

(20) Ibidem. p. 348.

las invasiones de los indios bárbaros al territorio Mexicano. Al efecto comisionaron a James Gadsden. Ni tardo, ni perezoso, Santa Anna aceptó acceder a la exoneración en el sentido de impedir las invasiones de los bárbaros al Territorio Mexicano. Al efecto comisionaron a James Gadsden. Ni tardo ni perezoso, Santa Anna aceptó acceder a la exoneración en el sentido de impedir las invasiones de los indios bárbaros, y ceder, todavía, el territorio de la "Mesilla", a cambio de una cierta cantidad de dinero; el 30 de diciembre de 1853 se firmaría, de esta manera, el vergonzoso Tratado de la "Mesilla", en cuyo preámbulo puede leerse, entre otras cosas lo siguiente: "En nombre de Dios todopoderoso, la República de México y los Estados Unidos de América, deseando remover toda causa de desagrado que de cualquier manera pueda ocurrir en la buena amistad y trato de los dos países, y esencialmente con respecto a los verdaderos límites que deberán fijarse, una vez que, no obstante lo convenido en el tratado de Guadalupe Hidalgo, en el año de 1848, han surgido interpretaciones opuestas que pudieran dar margen a dificultades de carácter grave; obviarlas, y para afianzar y mantener más formalmente la paz que felizmente reina entre las dos Repúblicas".

De los diez millones de pesos que Santa Anna concertó como precio de la venta de más de cien mil kilómetros cuadrados de Territorio Nacional, sin embargo, solamente siete le fueron pagados de inmediato, los tres restantes lo serían, decía el artículo 3, "tan pronto como se reconozca, marque y fije la línea divisoria". Todo este dinero, empero, sólo serviría para acrecentar la riqueza personal del tirano y la de la nobleza artificial que se mantenía a su lado" (21).

Este singular hecho histórico, generó un descontento general, aún en el seno de los conservadores, pues era obvio y claro que el Gobierno Centralista y despótico de Santa Anna, anteponeía sus intereses personales y los de su casta privilegiada, a los

(21) Idem. p. 355.

ideales e intereses de la nación, y que su actuación frente a la política expansionista de los Estados Unidos de América, no era la de un patriota dispuesto a defender hasta lo último nuestro Territorio Nacional y sacar de éste al enemigo, sino la de un Monarca dispuesto a entregar pedazo a pedazo, nuestro Territorio Nacional siempre y cuando ello significara ingresos monetarios, para su gobierno despótico.

"Corría el mes de marzo de 1854 cuando el coronel Francisco Villarreal inicia, con los auspicios del partido liberal y la jefatura del General Juan Alvarez que gozaba de cierta influencia en el sur, la revolución de Ayutla cuyos planes se habían elaborado en compañía de hombres como Ignacio Comonfort, Diego Alvarez, Trinidad Gómez y Rafael Benavidez, entre otros. Los principales puntos del plan consideraban: 1. Desconocer a Santa Anna y a su régimen dictatorial; 2. Establecer un Gobierno Provisional, que sería sostenido con las fuerzas de las armas; 3. Convocar a un Congreso Constituyente tan pronto como triunfara el movimiento que iniciaban; 4. Restablecer como forma de Gobierno el Sistema Republicano Representativo Popular. En la proclama se indica también que "quienes se opongan a este plan serán tratados como enemigos de la Independencia Nacional". "Su alteza serenísima", el Presidente cojo, se encontraba en un baile cuando se enteró de la proclamación del Plan de Ayutla. Salió a combatir a los rebeldes, al mando de cinco mil hombres, para entonces, el jefe de la revolución, el general Juan Alvarez, había lanzado otra proclama al pueblo mexicano, en la que decía que uno de los más graves problemas que sufría el país era la injusta distribución de la tierra, para cuya solución prometía que al triunfo del movimiento se estudiaría y resolvería el problema agrario. Atraídos por los ideales agrarios y las ideas libertarias, cientos de campesinos se sumaron a las fuerzas de Alvarez, al tiempo que hombres de letras, talentosos y de convicción liberal, se unían al derrocamiento de la dictadura. Derrotado Santa Anna, apeló a su estrategia usual; en agosto de 1855 abandonó el país con toda discreción. Una junta de insurrectos nombró Presidente Interino al

General Alvarez, quien gobernó, algunos meses con un gabinete formado por cinco puros: El filósofo y científico Melchor Ocampo, el reformador Ponciano Arriaga, el poeta Guillermo Prieto, el abogado Benito Juárez y el economista Miguel Lerdo de Tejada; el único moderado fue el ministro Ignacio Comonfort, a quien cedió la presidencia General Alvarez. En el transcurso de los cuatro meses que duró en el poder, el General Alvarez convocó al Congreso Constituyente (16 de octubre de 1855), el cual debería sentar las bases para el establecimiento de una Nación Republicana, Representativa y Popular. Mientras se conformaba el Congreso el 23 de noviembre se aprobó la ley de administración de justicia y orgánica de los tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, con ello se desplazaban los tribunales especiales de la dictadura, con excepción de los eclesiásticos y militares, que de todas maneras dejarían de conocer los asuntos civiles, pero conservarían los negocios criminales, se creaba la ley Juárez mediante la cual se surprimían los fueros eclesiásticos y militares, por lo que todos los Mexicanos quedaban en igualdad como personas civiles.

El gabinete de Ignacio Comonfort se integró fundamentalmente con liberales moderados, entre los que figuraban José María Lafragua, Juan Soto, Manuel Payno, Manuel Siliceo, y con sólo dos liberales puros: Benito Juárez y Miguel Lerdo de Tejada. Se produjo una serie de levantamientos, auspiciados en su mayor parte por el clero, situación que aprovecharon los puros para pedir a Comonfort que dictara algunas medidas urgentes de interés Nacional; 1. La intervención de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla (31 de marzo de 1856) y 3. La desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas (25 de junio de 1856)" (22).

El movimiento de Ayutla tuvo como objetivo primordial, derrocar el Gobierno

(22) Ob. Cit. Feliciano Calzada padrón. pp. 98-99.

Santanista que tan funestas actuaciones, había tenido durante sus gestiones, a la caída del dictador el pueblo reasume su soberanía y se sientan las Bases Constitucionales par una República Federal, en consecuencia, al darse impulso al Sistema Representativo y popular de auspicio la reorganización de los Ayuntamientos, bajo la forma electiva.

3. CONSTITUCION DE 1857.

"En lo fundamental, la nueva Carta Magna se apegaba a la de 1824, se inspiraba en los principios ideológicos de la revolución Francesa, y en cuanto a la organización política tomaba como modelo la de Estados Unidos de América, la división geopolítica del país se efectuó con base en los siguientes estados: Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán y Territorio de Baja California.

El sistema de Gobierno establecido era de carácter Republicano Representativo, Federal y dividido en tres poderes:

Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se destacó la prohibición expresa de reelegir de modo sucesivo a los encargados del poder Ejecutivo, tanto en la Unión como en los Estados. La Carta Magna integrada por VIII títulos y 120 artículos, en los primeros 29 establecía los Derechos del hombre y consagraba las siguientes libertades: de enseñanza, de trabajo, de pensamiento, de petición, de asociación, de comercio, de imprenta; además incorporó alguna de las leyes que le habían precedido en el gobierno provisional, como la coacción civil para los votos monásticos, en su artículo quinto; La ley Juárez, artículo trece; la ley Lerdo, artículo 27, que retomaba el Federalismo, la Democracia Representativa y permitía al Gobierno intervenir en los actos del culto y en las disciplinas eclesiásticas. Desde luego que el nuevo

mandamiento Constitucional dejó inconformes a los privilegiados, empezando por la Iglesia, al punto que el mismo jerarca mundial, Pío IX, dijo que ésta constituía un insulto a la religión, y desde el solio papal condenó y declaró reprobadas las leyes, y consideró sin valor a la Constitución, paralelamente, fulminó a todos los que obedecían al Gobierno, por su parte el Episcopado Mexicano, haciéndose eco de los rencores del papa, repartió excomuniones por doquier; la guerra civil promovida por la iglesia, amenazaba de nuevo al País, pues no podía renunciar tan fácilmente a los privilegios de que gozaba; Comonfort, confirmado en la Presidencia de la República, debía poner en práctica el nuevo documento político, pero no lo hizo, los conservadores, con el general Félix Zuloaga como jefe proclamaron el plan de Tacubaya, que pedía el desconocimiento de la Constitución, el Presidente le hizo el juego a los Tacubayistas, pero no pudo mantenerse en el poder, los del partido conservador reconocieron como Presidente a Zuloaga; Don Benito Juárez, en su calidad de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo al Mandato Constitucional debía ocupar la primera Magistratura del País, en ausencia de su titular, no dudó en hacerlo y declaró restablecido el orden constitucional" (23). Esta constitución que la Nación Mexicana conoce el 5 de febrero de 1857, deja fuera la materia que ahora nos ocupa, pues no reguló en forma detallada esta importante institución como es en el Municipio, salvo excepción hecha en su artículo 72 donde se da facultad al congreso para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas, Municipales y judiciales; en cuanto a las Entidades Federativas en su título V que habla de lo referente a los Estados de la Federación, en su artículo 109 sólo expresa lo siguiente "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma

(23) Ibidem. p. 89.

de Gobierno Republicano Representativo Popular" (24). En virtud de ello nuestra institución Municipal quedó sujeta a los Gobernadores de los Estados y a las leyes de las Legislaturas Locales y en forma muy especial al mando de los jefes políticos, quienes estaban al mando directo de Gobernador del Estado y que se traducía al mismo tiempo en una autoridad intermedia entre los Municipios y los Gobernadores; la omisión de regular con más detalle la institución Municipal, se debió quizás a que el Constituyente estaba más preocupado por sentar las bases más sólidas en lo posible del Federalismo Mexicano y evitar que la República en lo futuro cayera nuevamente en poder de Centralistas del Santanismo, a ello se refiere el maestro Manuel González Oropeza al decir que "La Coalición de Estados se presentaba oportuna ante la posibilidad de que la capital cayese en manos de los conservadores partidarios de Santa Anna e históricamente se fundaba en la necesaria unión de fuerzas, que tendía a evitar la disolución de los Estados Federados, se decía que de haberse contado con una coalición semejante, no se habría perdido Texas y la mitad de la República; asimismo se podría evitar que en lo futuro que un Estado tratara de segregarse de la Federación, pues los Estados coaligados lo evitarían, afianzando así la Unión Federal" (25).

Después de promulgada la Nueva Constitución que el pueblo Mexicano no conoció el 5 de febrero de 1857, el caos reinaría nuevamente en el suelo Mexicano, pues la clase privilegiada y el clero se opusieron totalmente a los lineamientos de la Nueva Carta Magna, desconociéndola totalmente, y reconociendo como Presidente a Félix Zuloaga estos movimientos políticos devienen en que "Las victorias de las fuerzas conservadoras sobre las liberales empezarán a sucederse durante la primera fase de la guerra que así comenzaba; las enormes riquezas del clero habían sido puestas

(25) Manuel González Oropeza. La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes. 2a. Edición. UNAM. México, 1987. p. 38.

sido puestas a la orden de aquellas, y no tardo el Gobierno en trasladarse hasta Guadalajara, ante el avance de la reacción, apenas quince días permanecen Juárez y su gabinete en esta última ciudad, donde fueron aprehendidos a punto de ser asesinados, desde ella sin embargo son lanzadas alguna proclamas y manifiestos excitando al pueblo a la defensa de la Constitucionalidad, Parrodi se rinde en Guadalajara, ciudad que el Gobierno había abandonado poco antes para instalarse, en Colima, y es substituido por el general Santos Degollado al frente de las huestes liberales, la incontenible marcha del ejército conservador, comandado ahora por Osollo, obliga al Presidente a embarcarse en Manzanillo, y navegar vía Panamá, para arribar al puerto de Veracruz, donde con tanta bizarría se había mantenido entonces la causa de la legalidad, Manuel Gutiérrez Zamora, gobernador del estado, brinda al Gobierno las mayores garantías, y será Veracruz la sede hasta el triunfo definitivo de las armas Constitucionales, comenzó desde este momento, a ser el puerto jarocho el blanco más importante de los ataques de la reacción, tratan de sitiario pero fracasan, Degollado mientras tanto sigue combatiendo, tratando de reconquistar el territorio perdido, y al lado de los escasísimos resultados favorables que obtuvo, figuran los innumeables reveses que le valieron el calificativo de "El héroes de las derrotas", los conservadores por su parte, habían instalado su propio régimen de Gobierno en la Ciudad de México, Zuloaga y Miramón se turnaban en su pretendida Presidencia, comprometiend, cada día más, la situación del Gobierno legítimo, pues como puede apreciarse, no se trataba sino de un Gobierno Usurpador" (26).

"No dejaba, el presidente Juárez, de confiar en la República, en sus propios recursos, y en el denodado esfuerzo de sus hijos para lograr el triunfo, su convencimiento no lo engañaba, las alianzas de los conservadores con aquellos

(26) O. Cit. Jorge Sayeg Helú. p. 478.

agentes de gobiernos extranjeros, sin escrúpulos sólo sirvieron para engrosar las huestes liberales, que el propio Santos Degollado, sin embargo, había sabido foguear en las derrotas, hasta convertirlas en verdaderos ejércitos, y a partir de marzo de 1860 las victorias militares se inclinan del lado del legítimo Gobierno, surge la figura de Jesús González Ortega, quien para diciembre de ese mismo año puede dar, tras la batalla de Calpulalpan, el triunfo a las armas liberales; se refiere a Juárez y su familia estaban en el teatro de Veracruz fortaleciendo un tanto el espíritu con la música exquisita de los puritanos de Bellini, cuando un correo que mata-caballo venía de Calpulalpan, llevo los pliegos hasta el palco, corrió la cortina; el Presidente se puso de pie, la orquesta quedó parada y en el silencio se oyó la voz de Juárez leyendo la parte que anunciaba la victoria de González Ortega y el fin de la guerra, la Constitución de 1857 se había salvado, se había dado muerte a la reacción y el ideario liberal se había impuesto, pero en el mismo ardor de la contienda el pueblo sintió la imperiosa necesidad de no limitarse a defender sus legítimas instituciones, sino de mejorarlas, de conquistar nuevos principios de libertad, para que el día de la victoria no volviese al punto de partida de 1857, sino que hubiera dado grandes pasos en la senda del progreso, y afianzado de radicales reformas que hicieron imposible el derrumbamiento de sus instituciones; el Gobierno comprendió había dicho el propio Juárez, que era de su deber ponerse al frente de ese sentimiento Nacional, y desplegar una bandera que fuese a un tiempo de extirpación de los abusos de lo pasado y la esperanza del porvenir, de aquí nacieron las leyes de Reforma, la Nacionalización de los bienes de manos muertas, la libertad de cultos, la independencia absoluta de las potestades civil y espiritual, la secularización, por decirlo así, de la sociedad, cuya marcha estaba detenida por una bastarda alianza en que se profanaba el nombre de Dios y se ultrajaba la dignidad humana" (27). Sólo el

(27) *Ibidem.* p. 486.

firme espíritu Nacionalista y Patriótico de Juárez pudo llevar al partido liberal al triunfo de la guerra contra el partido conservador, que no vaciló en solicitar la ayuda del extranjero par consumar sus propósitos aunque con ello se tuviera el riesgo de seguir perdiendo parte de nuestro Territorio Nacional, que seguía siendo ambicionado, especialmente por los estados Unidos de América, pero Juárez confió plenamente en el sentir Nacional que más tarde lo llevaría al triunfo y la restauración del orden constitucional.

A finales de 1861 y principios de 1862 vendrían los conflictos con España, Inglaterra y Francia, los dos primeros Estados dejarían y darían por terminadas sus diferencias con México al razonarse que éstas no tenían razón de ser, más no así Francia que agudizó sus conflictos con nuestro país, llegándose a la vía de las armas en que el Pueblo Francés impone como emperador de México a Maximiliano de Hamburgo quien era apoyado por los conservadores que añoraban el poder que tuvieron en los tiempos de Santa Anna, pero los liberales encabezados y al mando de Benito Juárez, lucharían con todo y contra todo para seguir manteniendo los ideales del Pueblo Mexicano, por ello a pesar de las precarias condiciones de lucha, logran en 1867 imponerse ante el usurpador, restableciendo el Orden Constitucional, y en agosto de ese mismo año se convoca a elecciones.

"El efímero imperio de Maximiliano, instalado a instancias de los conservadores inconformes con el régimen liberal, consideró entre sus ordenamientos institucionales la cuestión del Municipio, y la importancia que le concedió dio paso a que en el estatuto provisional del Imperio Mexicano, reflejo de la pretendida Constitución del Archiduque, se estableciera una división político-administrativa que organiza al país en departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en varias Municipalidades, los departamentos quedaban entonces bajo la administración de los Prefectos imperiales, auxiliados por un consejo de Gobierno, y que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas, en tanto que los distritos eran

administrados por Subprefectos y los Ayuntamientos presididos por los Alcaldes, solamente el Alcalde de la capital era libre de nombramiento y remoción de Emperador" (28).

Posteriormente al período de Maximiliano de Habsburgo, vendría el régimen del Porfiriato que duró aproximadamente, 35 años en el poder de 1876 a 1911; durante este período el Municipio se sumió en una figura similar a la que guardó en el régimen Santanista, es decir centralista pues hubo una concentración de poderes en el dictador, la ajeja figura de prefecto era la máxima autoridad en cuestiones Municipales, y éste sólo estaba subordinado al Gobernador del Estado y éste último al dictador por lo que operaba una dependencia indirecta de la institución Municipal.

"La Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad Municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del Municipio, tanto en el programa del Partido Democrático en 1909 como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Reyista, en el plan político Social proclamado en la sierra de Guerrero de 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el programa de Reforma formulado por los Zapatistas, en las adiciones al Plan de Guadalupe y en forma indirecta en otros importantes documentos políticos de la época" (29). La mayoría de los planes revolucionarios coincidían en la demanda, de supresión de la figura de los jefes políticos, oposición a la relación, desaparición del caciquismo regional y mayor libertad a los Municipios.

"En cumplimiento al Plan de San Luis Potosí, y convertido Francisco I Madero en el líder del movimiento revolucionario que agitaba la mente y el corazón de los Mexicanos, los preparativos ya estaban hechos para iniciar la rebelión general el

(28) Ob. Cit. Feliciano Calzada padrón. p. 247.

(29) Ob. Cit. Moisés Ochoa Campos. p. 310.

día 20, pero el mismo régimen adelantó los sucesos cuando descubrió la conjura revolucionaria, así el 18 de noviembre toma por asalto la casa de los hermanos Serdán, en Puebla, y da muerte a Aquiles y a algunos de sus seguidores, la incertidumbre hace presa de los revolucionarios, pero en Chihuahua, Madero logra con la ayuda de Abraham González, la adhesión de Pascual Orozco y Francisco Villa, los primeros brazos armados de la revolución que ya nadie detendría, el régimen de Díaz contraatacó y Chihuahua se convirtió en el amplio escenario de sus primeras grandes derrotas, Ciudad Guerrero, Mal Paso, Casas Grandes, Chihuahua, Ciudad Juárez; fueron las batallas que allanaron el camino de la revolución, Emiliano Zapata se levantó en el sur, los brotes armados se dejaron sentir en otras partes del país, Porfirio Díaz sufría en carne propia, las contradicciones de su vida política y militar, aún permanecía en la memoria de los Mexicanos uno de los principales planteamientos del plan de la Noria: "Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y esta será la última revolución", realmente, la revolución Mexicana, la revolución del pueblo empezaba a realizarse al cumplirse el primer centenario del Grito de Dolores, habían transcurrido siete años de lucha entre las facciones y algunos sucesos trágicos, que incluían la traición y el posterior asesinato del Presidente Constitucional, surgido de la libre elección así como de su compañero de fórmula, cuando Francisco I. Madero, el apóstol de la revolución, y el Vicepresidente de la República, José María Pino Suárez, era asesinados cobardemente, la sangre seguiría corriendo, pese a que con la huida del viejo dictador y el triunfo electoral de la oposición, todo parecía indicar que la paz y el progreso, en medio de la democracia y la libertad, finalmente se impondrían, en medio de la democracia y la libertad, finalmente se impondrían. Pero pasarían siete largos años de luchas fratricidas, de Gobiernos que se sucedían en nombre de la causa revolucionaria, agitando banderas y postulados Maderistas, antes de que el país tuviera otra carta magna que se ajustara a la nueva realidad, al México del siglo

XX, al México revolucionario, cuyos grupos no cesarían hasta no lograr dejar sentados, de manera definitiva, los ideales sociales y revolucionarios por los cuales luchó. Después de que Victoriano Huerta, el usurpador, fue derrotado por la voluntad institucional de los Mexicanos, el varón de Cuatro Ciénegas, don Venustiano Carranza, con su ejército constitucionalista retomó el poder en nombre de la revolución y de la patria misma, intervinieron hombres como Villa y Zapata, a los que se agregaron otros, Obregón y Pesqueira, Diéguez, Hill o Pablo González, Amaro, Gertrudiz Sánchez o Rómulo Figueroa, unidos todos y con victorias como las de Torreón, Orendáin o Tepic, pronto ahogaron la resistencia de Huerta, quien después de cometer numerosos crímenes y envolver al país en graves conflictos internacionales, abandonó definitivamente el poder en julio de 1914.

Don Venustiano Carranza, el Constitucionalista, tomó las riendas de la Nación, cuyas heridas abiertas todavía sangraban, entre la sed de justicia y la esperanza de que hubiese llegado una era de paz, bienestar, y libertad. Una vez disuelta la maquinaria militar Porfirista, Carranza se da a la tarea de consolidar y hacer posibles las transformaciones sociales y económicas que la Nación aguardaba pacientemente, las relaciones internacionales le significaron respaldo respeto a su gobierno, ya que logró no sólo el reconocimiento de Gobiernos Extranjeros, sino también cordiales relaciones e intercambio de embajadores, sin embargo los problemas internos aún no terminaban, el poder prolongado y creciente de Carranza, fue puesto en entredicho por varios grupos de revolucionarios, en un intento por resolver el problema de la jefatura del movimiento, sin acudir a la violencia, hubo dos convenciones: la de México y la de Aguascalientes, los resultados fueron contrarios a los esperados, un primer enfrentamiento de las ideas y de las posiciones sociales y políticas de los grupos allí reunidos los separó más profundamente que nunca. Así se desató una nueva era de violencia, y Venustiano Carranza tuvo que recurrir a las armas y a la negociación, combatía en dos terrenos diferentes, pero igualmente

difíciles, el militar y el diplomático, la antigua fraternidad de los hombres de armas y de los caudillos dejó de funcionar, ahora Villa era enemigo de Obregón y Zapata lo era de Venustiano Carranza, ahora Celaya podía significar al mismo tiempo una victoria y una derrota de los revolucionarios; pero finalmente se impuso el Constitucionalismo, por encima de las pasiones, y dio paso a la razón traducida en el debate y en la búsqueda del entendimiento, se impuso, pues, la búsqueda del Estado de Derecho, que consagrara jurídicamente la revolución social que tantas vidas y zozobras había costado" (30).

En todo este proceso cuyo objetivo primordial era el restablecimiento del Constitucionalismo, nuestra materia Municipal no fue, olvidada por los revolucionarios, especialmente por Venustiano Carranza, quien tenía presente el problema de los Municipios de la época y como la figura de los jefes políticos, no era aceptada en el censo Municipal, por ello en su plan de Guadalupe emitido el 26 de marzo de 1913, no figura idea alguna relativa al Municipio, ello se debió a que Carranza centró primeramente como Objetivo al derrocar al régimen de Huerta, cuando ello fue logrado, publicó en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe, y el cual constituye un antecedente preciso del actual artículo 115 constitucional, ya que tuvo la relevante importancia de reconocer en los Municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados ante la figura de los prefectos y jefes políticos, por lo que desaparecía la autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno de los Estados.

4. CONSTITUCION DE 1917

La Constitución de 1917, fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el

(30) Ob. Cit. Feliciano Calzada padrón. p. 106.

primero de mayo del mismo año, ésta reguló la institución del Municipio en su título quinto, denominado "De los Estados de la Federación" y textualmente expresaba:"

Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el 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 tenga en carácter de propietarios, no 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 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.

La Elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese

cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho. Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno, pero en todo caso, no podrá ser menor de siete Diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. Los Diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes" (31).

En la forma en que fue redactado el artículo 115 de la Constitución de 1917, se debió a la gran influencia ideológica que sobre el ejercicio la figura de Venustiano Carranza, sin embargo el Constituyente no se limitó a aceptar el proyecto del entonces primer jefe sino que fue materia de acalorados debates en el Congreso Constituyente, especialmente la fracción II del referido artículo. "El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la Libertad Municipal, rectificando así la posición, por lo menos la posición agnóstica en materia Municipal de las Constituciones liberales, así lo reconoció la segunda comisión de la Constitución, cuando refiriéndose al proyecto de primer jefe expresó que el establecimiento del Municipio Libre constituía la diferencia más importante, y por lo

(31) Ob. Cit. Felipe Tena Ramírez. pp. 867-868.

tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857. El proyecto del primer jefe no contenía más regla, en relación con el Municipio Libre, que la que los Estados tendrían, como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades entre éste y el Gobierno del Estado. La asamblea entera, sin una sola discrepancia, admitió que la autonomía Municipal que postulaba el proyecto carecía de un elemento que le era indispensable, según debe ser la autonomía financiera. Pero como asegurar al Municipio recursos propios y suficientes, fue problema que dividió y desorientó al Constituyente. El primer dictamen relativo al artículo 115 proponía como fracción II la recaudación de todos los impuestos (Estatales y Municipales) por el Municipio, la contribución por la Legislatura, el nombramiento de inspectores por el Ejecutivo para percibir la parte correspondiente al Estado y vigilar la contabilidad del Municipio, la resolución por la Suprema Corte de los conflictos hacendarios entre el Estado y los Municipios. El sistema propuesto era evidentemente inadecuado, pues al dejar en manos de los Municipios la recaudación de toda clase de impuestos, inclusive los que por corresponder al Estado les son ajenos, se subordinaba la administración del Estado a la recaudación independiente de cada Municipio. Esta confusión agravada con la intervención de inspectores y con la inusitada competencia que se atribuía a la Suprema Corte, suscitó una de las más vivas oposiciones registradas en el seno del Congreso. Retirado el dictamen, la comisión se dividió a su vez, los Diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez ofrecieron la solución más sensata, entre las muchas que se presentaron durante los interminables debates, al clasificar concretamente los ingresos que debían corresponder a los Municipios, en caso de conflicto, si aparecía entre el Ejecutivo y el Municipio decidiría la Legislatura, y su surgía entre esta y el Municipio, resolverla el Tribunal Superior. Los Diputados Medina y Jara formularon un voto particular, donde en términos demasiado generales se proponía que la

hacienda de los Municipios, se formara de las contribuciones Municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio; las controversias entre poderes del Estado y los Municipios serían resueltas por el Tribunal Superior. En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del Municipio Libre. La prolongadas sesiones y los numerosos asuntos tratados a través de enconados debates habían acabado por agotar la resistencia física de los representantes. Cuando le llegó su turno a la fracción II del artículo 115, último de los asuntos tratados en la histórica jornada en que también se aprobó la reforma agraria, la desorientación de la asamblea parecía conducir al caos. Retirado el voto particular de Medina y Jara, nadie se refirió al dictamen de Machorro Narváez y Méndez, alguien propuso que se tomara como base para la discusión el proyecto del primer jefe, de pronto el Diputado Ugarte presentó una nueva fórmula de la fracción II que la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62: "Los Municipios administrarán Librementemente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades" (32).

"La asamblea constituyente aprobó, desde luego, la fracción I contenida, en el proyecto original de Don Venustiano Carranza, pero sometió a debate la fracción II adicionada por la comisión de Constitución, dicha adición se refería a la plena autonomía económica del Municipio. En torno a este punto, giró toda la discusión, no se puso en duda la conveniencia de otorgar a las Municipalidades su libertad política, pero dentro de ese ideal de autonomía, no se encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones entre el Municipio. En torno a este punto, giró toda

(32) Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. 25a. Edición. Porrúa S. A. México, 1991. pp. 151-152.

la discusión, no se puso en duda la conveniencia de otorgar a las Municipalidades su libertad política, pero dentro de ese ideal de autonomía, no se encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones entre el Municipio y El estado. En esencia el debate intentó definir qué es lo que debe entenderse por libertad económica Municipal, y aquí se produjo el sisma, pues mientras unos Diputados la concebían como el Derecho para recaudar los impuestos meramente locales, y otros llegaban a concederle, de acuerdo con el proyecto, la atribución para recaudar todos los impuestos, contribuyendo con parte de éstos a los gastos públicos del Estado. No se trataba realmente de mutilar la libertad del Municipio, quienes se pronunciaron en contra de la completa autonomía administrativa de los Ayuntamientos, hicieron ver que tal cosa no representaba sino una libertad aparente, ya que recaudar todos los impuestos, se daba lugar a la intervención de los Ejecutivos mediante el nombramiento de inspectores para el efecto de percibir la parte correspondiente al Estado y para vigilar con ese fin la contabilidad de cada Municipio. En el fondo de esa libertad se dijo aparece palpitante la intervención de las Legislaturas de los Estados, además de la intervención del Estado mismo en la libertad Municipal.

Por otra parte se adujo que ello no podría significar la intervención del Estado, ya que la fracción II al establecer que "los Municipios administrarán libremente su hacienda" dejaba sentado que esa libertad intocada se refería a la hacienda Municipal, excluyendo lo correspondiente a los fondos del Estado. El pro sostuvo que los Municipios deben recaudar todos los impuestos y que la independencia Municipal no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponde, sino en que tenga todo lo suficiente para sus gastos, además, se afirmó que no lesiona la autonomía Municipal, el nombramiento de inspectores por parte del Estado, que vigilen lo que le corresponde de las rentas, ya que su misión es la de vigilar la contabilidad Municipal sin autoridad para intervenir en ella. Quedaban en

pie dos puntos esenciales: 1. ¿Debían establecerse una o dos recaudaciones; la de la tesorería Municipal y la de rentas del Estado?

2 ¿En los conflictos entre el Municipio y el Estado por cuestiones hacendarias, debía resolver el Congreso Local o la Suprema Corte de Justicia de la Nación? otro punto más se ofreció a debate: 3. ¿De qué ramos, de qué capítulos se va ha formar la hacienda Municipal?

En vista de las encontradas opiniones que se suscitaron en torno a estos puntos, la segunda comisión de Constitución presentó un nuevo proyecto, señalando que el municipio administraría libremente su hacienda, lo que daba a entender que no recaudaría lo correspondiente al Estado, ya que esto se suprimía en la redacción del inciso, señalaba también, que las controversias suscitadas por el Tribunal Superior de cada Entidad y no por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por último concretaba lo que debe entenderse por hacienda municipal, al decir "la cual se formará de las contribuciones Municipales necesarias para atender sus diversos ramos y el del tanto que asigne el Estado a cada Municipio" sin embargo, se adujo que la comisión no había interpretado ni en el primero ni en el segundo de sus proyectos, el sentir de la asamblea, se notaba el temor de invadir la soberanía de los Estados, expresándose que las condiciones relativas a la hacienda Municipal debían ser fijadas no por la Constitución General de la República, sino por cada Legislatura, la cual debe señalar las condiciones, que debe llenar todo régimen hacendario Municipal, limitándose la Constitución a decir, que los Municipios deben tener absoluta libertad, fijándose en cada caso el régimen que mejor les convenga.

El Diputado Jara, como miembro de la comisión defendió el proyecto afirmando que los Ayuntamientos no podrán gozar de su libertad, sino es sobre la base de una libertad económica efectiva, y que si se deja al Estado que disponga de las rentas del Municipio, dándole lo que quiera, los Municipios quedarán en las mismas condiciones que han estado hasta la fecha.

Agregando: "Queremos que haya una base para que el Estado no tenga sujeto al Municipio, porque en esas condiciones, hay que tenerlo presente, cuando un Estado no quiera darle libertad a sus Municipios, basta con que la Legislatura le ponga taxativas, basta con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas, y que sean aprobadas por el Congreso Local, para quitar su libertad a los Municipios".

No obstante, el problema de las relaciones entre el Municipio y el Estado continuaba preocupando a la asamblea, esto fue el motivo que determinó las objeciones presentadas en ese histórico debate, el problema quedó en pie; el constituyente consagró la libertad Municipal, pero no reglamentó su ejercicio, el tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 Constitucional" (33).

La interesante polémica que suscitó la fracción II del artículo 115, en el Congreso Constituyente giró en torno a la autonomía financiera del Municipio, en la cual se consideró hacer el Estado partícipe de los ingresos Municipales y por otra parte la postura que finalmente fue aprobada, en la cual el Municipio es partícipe de los ingresos Estatales, o sea la inversa de la primer postura, sin embargo el Constituyente al decir que: "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 sus necesidades" debió señalar las fuentes impositivas del Municipio, es decir las materias de donde surgiría el hecho generador de la contribución, y no dejarlo al criterio de la Legislatura Estatal y del Ejecutivo que por intereses mutuos pueden disminuir los recursos Municipales, por otra parte el Constituyente a pesar de haber previsto la solución de conflictos del Municipio con la Legislatura Local o el Poder Ejecutivo, al aprobar el proyecto final

(33) Ob. Cit. Moisés Ochoa Campos. p. 343.

final no dice nada al respecto, por lo que dejó tal reglamentación a las Legislaturas Locales.

Actualmente el artículo 115 Constitucional expresa textualmente lo siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad indirecta 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 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 tenga en carácter de suplentes 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 los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares 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, e
- 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 división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de 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 las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o de morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio estarán exentos de dichas contribuciones.

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

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 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 representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución y sus disposiciones reglamentarias" (34).

5. REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1917.

"A partir de 1917 el artículo 115 ha sido objeto de varias reformas; a) En 1928 para disminuir el número de Diputados a las Legislaturas Locales. b) En 1933, en que se agregó un segundo párrafo a la fracción I, fijando normas para la elección de

(34) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115.

Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos. c) En 1943, en que se amplió a seis años el periodo de gestión de los Gobernadores. d) En 1947, en que se agregó a la fracción I un párrafo que otorgó a las mujeres de derecho al votar y ser votadas en las elecciones Municipales. e) En 1953 en que se suprimió el segundo párrafo de la fracción I, toda vez que al mismo tiempo se reformó el artículo 34, que expresamente otorgó a las mujeres la calidad de ciudadanas. f) En 1976, en que se agregaron dos fracciones más, quedando integrado dicho artículo por un párrafo introductorio y cinco fracciones. Tal reforma tuvo como objeto establecer las normas para la planificación y ordenación de los centros urbanos, con la idea de que el país globalmente quedará integrado en un desarrollo armónico, otorgando competencia concurrente a la Federación, a los Estados y Municipios para la solución del problema de los asentamientos humanos. g) En 1877, en que se adicionó el último párrafo a la fracción III, para el efecto de introducir el sistema de Diputados de minoría en las elecciones de las Legislaturas Locales y estableciendo también el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que tuvieron una población de trescientos mil o más habitantes.

En diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid presentó al Constituyente Permanente una iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional. La iniciativa presidencial fundamenta su propuesta, entre otras, en los siguientes consideraciones:

« La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades Locales y Municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional.

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

La Centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: Indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro Sistema Federal. No requerimos una nueva institución: Tenemos la del Municipio. Estamos conscientes de que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política confiándoles desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de Gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Como consecuencia de los estudios realizados y con corolario de la intensa consulta popular afectada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida Republicana y Federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatinamente pero constantemente, había venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y Constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza Federal, debemos respetar la esencia de nuestra instituciones, plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las Entidades Federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del

Pacto Federal y de acuerdo con nuestra forma Republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

En el precepto se consigna aquellos principios que deben ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del País. En congruencia con el principio Constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades Municipales a las Constituciones y leyes Locales, para que en estas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las Entidades Federativas.

Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras Municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderá a los Estados de la Federación.

En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto Constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los Ayuntamientos, consignados bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de Poderes Municipales o revocación, del mandato a los miembros de los Ayuntamientos.

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía Constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se ha dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los Ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades Municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de

policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del País y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como un necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia Municipal y que aún con la diversidad de las comunidades Municipales en nuestro vasto territorial pueden y deben ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así, en la fracción III se definen como servicios públicos Municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles parques, y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas Locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

Por último, en esta área, se elevó a la categoría de rango Constitucional el Derecho de los Municipios a recibir las participaciones Federales que en caso se le asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas Locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a las cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones .

Además como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda Municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deben ser aprobados sólo por los Ayuntamientos con base en los ingresos que se les hubiera autorizado.

En la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de Gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercer del artículo 27 de la propia Constitución.

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

En la tocante a la fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los Ayuntamientos mediante el principio de la representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hace innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones Locales, reconociendo esa circunstancia, ha eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes Estatales.

Un relevante renglón de la iniciativa es la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro sus relaciones en las Constituciones Locales y en las leyes Estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicios públicos de carrera Estatal y Municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función Pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias.

En la fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, como también los Municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de

funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario" (35).

La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, Miguel de la Madrid, para reformar el artículo 115 Constitucional, fue presentada al Constituyente Permanente, y así el 3 de febrero de 1983, apareció en el diario Oficial de la Federación, el nuevo texto del artículo 115 de nuestra Carta Magna, el cual básicamente se ocupa de: 1) Libertad Municipal, al ser la institución Municipal la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, la libertad se traduce en que la comunidad local tenga sus propios órganos de Gobierno.

2) Autoridades Municipales, pues la fracción I, del citado Artículo 115 dispone que la institución Municipal, será administrada por un Ayuntamiento de elección popular directa, ésta fracción resulta relevante pues en ella se introdujo la atribución o facultad de las Legislaturas Locales para declarar la suspensión o desaparición de los Ayuntamientos o revocar el mandato a alguno de sus miembros, respecto a esto último puede operar porque se inhabilite se revoque o retire la investidura al funcionario, pero no estamos de acuerdo con el hecho de que la Legislatura Local tenga la facultad de declarar suspendido o más grave aún, desaparecer un Ayuntamiento en forma total, puesto que a los integrantes del Ayuntamiento se les nombran suplentes, los representantes del Ayuntamiento son elegidos por el pueblo en uso de su Derecho Político del voto, por lo que al declararse desaparecido o suspendido un Ayuntamiento en forma total, se violaría la facultad soberana del Pueblo de designar a sus representantes, estamos concientes, que puede operar una desaparición del Municipio por fusión es decir que de dos Municipios surja un solo, pero fuera de ello no estamos de acuerdo con el precepto citado, que en

(35) Máximo N. Gamiz Parral. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. 1a. Edición. UNAM. México, 1990. p. 170.

nuestra opinión debería hablar de "la suspensión temporal o definitiva de algún o algunos de los miembros del Ayuntamiento" pero no de la desaparición o suspensión total de los Ayuntamientos.

3) Personalidad jurídica, como la capacidad que tiene el Municipio para ser sujeto de Derechos y Obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley.

4) Servicios públicos Municipales, estos son señalados en los nueve renglones de la fracción III; precisándose además la facultad de los Municipios para asociarse o coordinarse en la prestación de dichos servicios.

5) Libre administración de su hacienda municipal, la cual está compuesta por : Los bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, los Derechos derivados de la prestación de servicios públicos, los productos derivados de la prestación de servicios públicos, los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la Federación que se encuentran en los territorios de los Municipios, en los términos y proporciones que se le asignen en las leyes o convenios relativos, las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, en los impuestos y demás gravámenes de la Federación y de los Estados, las Tasas adicionales que en su caso fije el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados sobre impuestos Federales y Estatales, así como las herencias, donaciones y regalos que reciba.

6) Desarrollo urbano Municipal , atrae de su intervención en la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipales, control y vigilancia del uso del suelo, regularización y tenencia de la tierra, reservas ecológicas y permisos para construcciones, todo lo anterior conforme a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Carta Magna.

7) Coordinación de los tres niveles Gobierno, prevista en la fracción X del artículo que ahora nos ocupa, mediante la cual pueden celebrarse convenios entre la Federación y los Estado o entre éstas y los Municipios, a fin de lograr resultados óptimos en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos.

Finalmente en 1987, se delinearón los aspectos puramente Municipales, de otra cuestiones del Derecho Local de las Entidades Federativas.1

CAPITULO III. EL MUNICIPIO Y EL ESTADO FEDERAL .

1. SU RELACION CONSTITUCIONAL.

" El municipio es una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y se reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales. En este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencia. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario, integrado a su estructura.

El problema fundamental que presenta la relación del Estado con el Municipio, es indudablemente preservar la integridad de aquél sin socavar la libertad de éste.

Dos son los sistemas que se han ideado para regular dicha relación: el centralizado y descentralizado. La relación es centralizada cuando se presentan las siguientes características: Primero: los Organos Municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica, forman parte del gobierno nacional y se escalan en tal forma que existen una clara dependencia con respecto a los órganos Nacionales.

Segundo : Las facultades otorgadas a los órganos del Estado son sumamente amplias, por lo cual la esfera de acción de los órganos Municipales es notoriamente reducida.

Tercero: Los órganos Municipales aplican en gran medida el orden Nacional y son primordialmente ejecutores de él.

Cuarto: La integración de los órganos Municipales puede hacerse por la voluntad popular pero también a través de otros medios" (1).

(1) José Francisco Ruiz Massieu.
Nuevo derecho Constitucional Mexicano.
1ª Edición. Porrúa S.A. México, 1983. Pag. 193

Por lo contrario, la relación es descentralizada cuando se presentan las siguientes características paralelas a las anteriormente anunciadas:

Primero: Los órganos Municipales están libres de relación jerárquica, no hay intermediarios entre los órganos Nacionales y los locales, de tal manera que puede afirmarse que ambas autoridades se dividen en razón de sus respectivas competencias.

Segundo: Los órganos Municipales están dotados de amplia competencia por lo que la mayor parte de las decisiones que afectan al Municipio son tomadas por las autoridades del mismo.

Tercero: Los órganos Municipales aplican el orden Nacional pero también el orden propio, expiden y aplican el orden Nacional pero también el orden propio, expiden aplican su propio bando de policía y Buen Gobierno.

Cuarto: vertebración de los órganos Municipales que hacen invariablemente por la voluntad popular.

En nuestro Derecho Constitucional el entorno normativo del Municipio queda determinado en la siguiente forma: La Constitución Federal crea al Municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuáles las Constituciones de los Estados van a estructurar su régimen Municipal, reglas que operan como restricciones a la autonomía de las Entidades Federativas y establecen los principios políticos que debe inspirarlos.

La constitución de cada uno de los Estados Miembros de la Federación prevé las características de sus propios Municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos Estatales y Municipales, pero todo ello subordinándose a los lineamientos trazado por la Constitución Federal.

Las leyes orgánicas Municipales expedidas por la Legislatura de cada Estado , organizan en detalle las corporaciones locales.

Dentro de un régimen Federal las características de descentralización Municipal debe ser sólida si se quiere preservar la integridad del sistema. Uno de los principios fundamentales del Federalismo es el que debe haber una zona significativa de competencia entre la Federación y los Estados, de otro modo no habría una verdadera descentralización.

Si todas las facultades correspondientes a una de las dos Entidades, estaríamos bien frente a un Estado Unitario disfrazado en el primer caso, o frente a una Confederación de Estados, de factor en el segundo, este principio vale asimismo para el Municipio, pues de otro modo no crearía lo que es la célula básica del orden Estatal y su integridad, y se desequilibraría todo el sistema" (2)

En el Sistema Federal Mexicano la relación Constitucional de la Federación con el Municipio, queda delineada por la propia Constitución Federal, de esta manera la Federación tiene expresamente señaladas las materias que comprenden sus atribuciones, las Entidades Federativas tienen reservada aquella que no le están prohibidas, limitadas o expresamente conferidas a la Federación; la reserva persistente hasta en tanto la Entidad Federal no se hubiere obligado a abstenerse de ejercer la potestad legislativa formal, mediante la cual les sería posible otorgarse competencia en las materias a ellos atribuidas en la Constitución, si pueden reglamentar esas materias tal como se expresa en el artículo 115 de la propia Constitución Federal, para el cumplimiento de sus atribuciones la Federación puede concurrir con los Municipios y Entidades Federativas en los términos de la propia Constitución Federal.

(2) *Ibidem.* pag. 194

2. PROBLEMATICA DEL MUNICIPIO LIBRE.

El concepto Municipio libre, es aplicable Constitucionalmente a las agrupaciones humanas asentada en una región que reúnen las características que cada Constitución de las Entidades Federales exigen para su erección, es la ley su fuente formal.

Verbigracia: La Costitución Política del Estado de Baja California Sur, en su artículo 122 expresa que: " Para la creación de Municipios en el Estado se requerirá la aprobación del Congreso del Estado y la concurrencia de los siguientes elementos:

I. Que sea conveniente para satisfacer las necesidades de sus habitantes;

II. Que la superficie del territorio del Estado en que se pretenda erigir, sea suficiente para cubrir sus necesidades y atender a sus posibilidades y su desarrollo futuro,

Que sus recursos de desarrollo potencial le garanticen posibilidades de autosuficiencia económica, para cubrir un presupuesto mínimo anual de \$ 30.000.000.00 (treinta millones de pesos).

IV. Que su población no sea inferior a veinte mil habitantes,

V. Que la comunidad en que se establezca su cabecera cuente con más de cinco mil habitantes;

VI. Que la ciudad señalada en la fracción anterior, tengan servicios públicos adecuados para su población; y

VII. Que previamente se escuche la opinión de los Ayuntamientos de los Municipios que puedan ser afectados en su territorio por la creación del nuevo" (3)

(3) Constitución política del Estado de Baja California Sur.
Artículo 122

La Constitución Mexicana al instituir al Municipio libre, en el artículo 115, respecto de las Entidades Federales, lo estableció como la base :

- A) De su división territorial;
- B) De su organización política; y
- C) De su organización administrativa.

Lo que Constitucionalmente es para la Entidad Federal, permite pensar que respecto de la Federación es el primer de Gobierno, promotor inmediato del desarrollo social por lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la constitución.

Se previó también la connotación jurídica del Municipio libre Mexicano, puesto que como base de la Entidad Federal en el sentido de la cita normativa, representa a su vez parte de: Una división territorial, una determinada organización política y un específico cuerpo administrativo, importante resulta establecer el grado de libertad en cada uno de los aspectos en los que el Municipio es la base expresada.

Todo Municipio como célula elemental del país o Entidad, se ha vaciado en su contenido como comunidad natural, fortaleciendo genéricamente el concepto de Estado, que se tradujo a su vez en una tendencia centralista, la aprobación del Congreso General de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Mexicana, lo confirman.

Las facultades naturales de la comunidad primaria las encontramos ahora como atribuciones originales del Estado Mexicano, delegadas a las Entidades Federales o concurrentes con los Municipios, así se deduce de los previstos en el artículo 115:

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 centrales de abasto.

- e) panteones.
- f) rastro.
- g) calles, parques y jardines.
- h) seguridad pública y tránsito.
- i) los demás que las Legislaturas Locales determine según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con su sujeción a la ley, podrán coordinarse o asociarse por la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, esto en la materia administrativa en general, no importando que la libertad del Municipio, impera en el primer párrafo del numeral Constitucional en cita. En la materia tributaria la aparente exclusividad que se lee en el artículo 115:

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 la legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

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

Lo anterior es únicamente apariencia, ideología, por que expresamente en la fracción VI de artículo 73 se establece como facultad del congreso general: "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto" (4)

Para estar acorde con el Estado de Derecho es prudente establecer en la Constitución Federal, para deducir una exclusividad, una prohibición Constitucional,

(4) Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos Artículo 73 Fracción VI.

tanto a la Federación como a la Entidad Federativa de ejercer su potestad legislativa en esa materia, no sólo para imponer sino también para exentar ya que, como es conocido no conforme con lo anterior diversos cuerpos legislativos, incluso reglamentarios o simples decretos Federales y Estatales exentan del denominado impuesto predial a las corporaciones empresariales, clubes de servicio, etcétera, sentuadas en los Municipios del País, además es notorio lo que jurídicamente representan los artículos 41 y 42 de la ley del impuesto al valor agregado y 11-A de la ley de coordinación fiscal, que impiden a los Congresos Estatales legislar tributariamente en materia Municipal, aun en el impuesto inmobiliario que con pretendida exclusividad la Constitución Federal prescribe para formar la hacienda Municipal.

El adelgazamiento de lo natural y formalmente atribuido al Municipio trastoca los vínculos solidarios de los individuos en su base organizativa, por ello resulta irresponsable e innecesaria, por inadecuada, la práctica de apartar al individuo:

- A) Del centro de la responsabilidad organizativa,
- B) De la unidad de decisión comunitaria, Y
- C) Del instrumento de representación o el mandato político.

Pues si bien los acerco a la entidad superior como correspondencia a una manera moderna de gestión también los alejo de su forma básica natural. No exime de lo anterior el argumento explicativo, de ese apartamiento, que impone la dinamización de la colectividades como causa del surgimiento de necesidades que inciden en un mayor ámbito geográfico debido a que la atención de las misma requiere a us vez el consenso total de las comunidades naturales.

El Municipio es imagen de comparsa del aparato Estatal, al que se le ha conferido libertad a cambio de las atribuciones naturales sustraídas y además, por la necesidad de dar contenido a esa libertad, se le somete a todo tipo de

normatividades y de último de convenciones, parecería ser que esa libertad normativamente concedida justifica el debilitamiento a que se le ha sometido.

Las normas del orden Jurídico Nacional, las convenciones de las Entidades Federales y de estas y los Municipios Mexicanos, con prescripciones que obligan al Municipio mediata e inmediata, directa o indirectamente, deónticamente plausible, establecen los criterios que permiten, en esta circunstancias, identificar los principios de distribución de facultades, en lo siguiente:

- A) Concurrencia de la Federación y Estados en el ejercicio de la potestad legislativa en la generalidad de las materias.
- B) Concurrencia de la Federación, Estados y Municipios en la competencia de las materia conferidas a éste último .
- C) Enumeración expresa, y otorgamiento de facultades implícitas en materias exclusivas de la potestad Legislativa Federal.
- D) Enumeración expresa , y otorgamiento de facultades implícitas en materias exclusivas de la potestad Legislativa Federal.
- E) Renuncia expresa y tácita, para no ejercer la potestad Legislativa por parte de las Entidades Federativas.

3. DELIMITACION DE LAS MATERIAS MUNICIPALES.

En nuestra forma Constitucional, es el Municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federales, dotado de personalidad jurídica y con libertad de la Normatividad Constitucional, que reserva textualmente a las entidades las facultades, no otorgadas expresamente a las autoridades Federales, mediante un sistema complejo que comprende:

- A) Concurrencia de facultades de la Federación y los Estados,
- B) Limitaciones a las facultades legislativas de los Estados,
- C) Reserva expresa y concreta de determinadas materias, a la Federación,

- D) Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y,
- E) De objeto de convenios, como el único de desarrollo y de colaboración administrativa en materia fiscal.

La materia tributaria como competencia, es en su atribución el problema capital a resolver para fortalecer al Estado, en el caso del Estado Federal Mexicano, como concepto sugiere la posibilidad solidificar la unión de Estados Federales por el pleno ejercicio de la soberanía, que representa una hacienda pública sana.

El Municipio dentro de la formalidad Constitucional, únicamente posee 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, así como de particulares, con la teleológica de determinar las modalidades a la propiedad privada, en las materias de:

- A) zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal,
- B) creación y administración de sus reservas territoriales,
- C) control, vigilancia y la utilización del suelo,
- D) regularización de la tenencia de la tierra urbana,
- E) licencias y permisos para contribuciones, y
- F) administración e zonas de reservas ecológicas.

Todo éste cúmulo de atribuciones se encuentra impactada, por lo previsto en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, de no existir esta normatividad resultaría poco posible, el establecimiento del Sistema de Planeación Nacional, que permitiera la preservación de la Federación Mexicana, por la trasculturación y la que se dará a la firma del Tratado de Libre Comercio, además de que la contribución como instrumento fiscal que permite obtener recursos para cubrir el gasto público, representa al mismo tiempo el medio para lograr los diversos fines que teleológicamente pretende el sistema de Planeación Nacional.

4. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA LIBERTAD MUNICIPAL.

La necesidad de que el órgano gobierno, para ejercer sus atribuciones en relación con el gobernado tenga la característica de competencia, exigida en el artículo 16:

"nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente" (5). Significa que el concepto de libertad al que se refiere el orden Jurídico Mexicano, se encuentra dentro de la propia Constitución, en forma implícita, como todos los valores que normativiza, en razón de que toda libertad normativa contiene la posibilidad que la ley establece, los principios de completitud, coherencia e independencia que se infieren de la norma en cita exigen un contenido hermeneúutico del concepto, no es por demás citar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por que en éste sentido expreso:

"Las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite"

quinta época Jurisprudencia 46 (quinta época), pag. 89, volumen común al pleno y salas, octava parte apéndice 1917-1975, anterior apéndice 1917-1965 sexta parte Jurisprudencia 47, pag. 106, en el apéndice de fallos 1917-1954, Jurisprudencia 166, pag. 397.

tomo XII	--	cía. de luz y fuerza de Puebla S. A.	928
		Caraveo Guadalupe	514
tomo XIII	--	Velasco W. María Felix	44
tomo XIV	--	Parra Lorenzo y Coag.	555
tomo XV	--	Cardenas Francisco	249

Se ha querido identificar libertad con autonomía no obstante que la Norma Constitucional en el artículo 115, se refiere al Municipio como libre no como posiblemente la identificación parte de la existencia de la llamada parafiscalidad de algunos organismos públicos que deben su existencia a la posibilidad de sustituir al

(5) Ibidem. Artículo 16

governado en el cumplimiento de obligaciones prescritas, al sustituirle le atribuyen la calidad de sujeto pasivo en de una relación fiscal prescrita, 1a estos organismos se les atribuye autonomía por que administra esa parafiscalidad mediante un facultad reglamentaria otorgada y al gravamen causado se le denomina físicamente contribución. Esta identificación ha dado lugar a la concepción corporativa de los diversos sistemas jurídicos que componen el Orden Jurídico Mexicano debido a que el significado, de este predicado ha variado con el tiempo, inmerso en un proceso de pérdida de su connotación se le ha imputado un contenido arbitrario.

Autonomía, para los Griegos autonomoi, y para los Romanos, autonomi, que referido a un comunidad social, como definición nominal, se entendio como aquella Entidad que se gobernaba con sus propias leyes y no estaban sometidas a otra comunidad social, su contenido da la idea independencia en dirección de la de Soberanía Mexicana, en relación con las, de los demás Estado que integran la Comunidad Internacional.

La soberanía en el ámbito interno del Estado Mexicano, radica en la posibilidad, de las Entidades Federales:

- A) De darse una Constitución subordinada a la Constitución Federal , y
- B) La participación en la creación, modificación, abrogación, etceterá, de esa Constitución.

El concepto divino, en un contenido referido a los fueros otorgados a los Municipios Españoles, con el objeto de consolidar la Nación Española y expulsar a los Arabes del territorio Español, que por no ser fruto de la propia comunidad social, no resulta concertante con la idea de Independencia, sino de tolerancia.

Se le a ligado también a la idea de libertad para explicar más que su contenido su origen, Tocqueville señala: "La libertad Municipal escapa, por así decirlo, a los

esfuerzos del hombre, es raro que sea creada por las leyes y de las costumbre, las circunstancias y sobre todo el tiempo, las que consiguen consolidaria" (6). El autor citado niega la posibilidad de creación como acto, se entiende de lo expresado que la libertad es un hecho. Partiendo de esta idea, Wilcox enuncia tres postulados que no aplicarse, el concepto autonomía, en el sentido del concepto libertad, estaría restringida:

Primero: La Municipalidad tiene derecho de elegir de entre sus propios ciudadanos, los funcionarios que hayan de aplicar las leyes de la localidad.

Segundo: La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno.

Tercero: La localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes Municipales según el criterio imperante e la localidad.

El contenido del concepto relacionado a la idea de soberanía o en dirección de corporación, produjo definiciones como la de G. Carmona, quien descompone su etimología sosteniendo: "autonomía de autos, mismos, y nomos, ley, esto es, con autoridad para darse leyes, así mismo" la posibilidad de restringirla nos lleva ala concepción moderna que indica: La autonomía Municipal se fundamenta en los principios de organización política adoptados por el Estado, establecidos por lo común en sus respectivas Cartas Constitucionales.

Libertad Municipal vienen a ser en la realidad Constitucional, una forma del grado o modo de la forma de gobierno adoptada por la voluntad soberana, al crear el Estado Federal, que entra a el conjunto de facultades de la comunidad social subordinada a un poder central, para ejercer el poder a ella conferido, esta bajo la rectoría de ese poder central y condicionado por la carta fundamental del Estado

(6) Alexis de Tocqueville. Citado por Miguel Acosta Romero
ob. Cit. Pag. 481

Federal.

Por la forma de distribución de facultades, entre la Federación, las Entidades Federales y los Municipios, que le es atribuida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible hablar de Soberanía Federal y de las Entidades Federales porque tienen la potestad legislativa, y la libertad Municipal con autonomía reglamentaria, se confirma lo anterior por lo dispuesto en el artículo 115:

"Los Estado 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...II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley... los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados. los bando de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones" (7)

5. DISTANCIA ENTRE LA LIBERTAD MUNICIPAL Y LA SOBERANIA FEDERAL Y ESTATAL.

El Municipio Mexicano es libre de aplicar la normatividad, que le sirve de fundamento en el ejercicio de sus funciones, pero no le es posible ir más allá, la facultad reglamentaria que dispone el artículo 115 Constitucional fracción II para que ejerza, es un aspecto de la potestad legislativa.

La potestad legislativa que implica la soberanía, tiene implícita la posibilidad de darse las bases normativas que más tarde reglamentará. La distancia es de competencia ya que una es total y la otra es parcial.

(7) Ibidem. Artículos 115.

Los conceptos de autonomía y soberanía tuvieron una identidad similar en el origen de cada uno, esta identidad histórica origino problemas de aplicación de la normatividad del orden jurídico, su separación se dio con la necesidad de hacer funcional la forma de gobierno y eficaz el orden jurídico, superando el concepto corporativo del ejercicio de las atribuciones conferidas; la identidad desaparecio y lo que en su origen fue sinónimo, más tarde encontramos que ambos conceptos se refieren a situaciones diferentes.

Los autores de nuevo Constitucionalismo no captaron la distinción, la probable distancia para ellos radico en el punto de origen o en la limitación del contenido de los conceptos, así lo comprendemos cuando Jorge Carpizo, afirma " El principio del Estado Federal Mexicano, es que, cada Entidad Federativa se da a si misma su Constitución, está es la idea de autonomía que es muy diferente de Soberanía. Mientras, desde el punto de vista jurídico, Soberanía es Poder Supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar, las Entidades Federativas son autónomas, pero están limitadas por la Constitución del Estado Federal, sin embargo en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marque la Ley Fundamental" (8)

Es claro y está fuera de toda duda, que las facultades que constituyen la esencia de la libertad Municipal son atribuidas por la constitución Federal, maxime que el Sistema Jurídico Mexicano por prescripción es de facultades expresas, establecidas en ley, formal y materialmente hablando, por lo dispuesto en los artículos 16 y 124 de

(8) Jorge Carpizo. Estudios Constitucionales
U.N.A.M, México, 1980. pag. 200.

la Constitución Federal respectivamente.

De ahí que la distinción que algunos autores pretenden entre libertad y soberanía, más que real, es nominal, cuando afirman que en un Estado de estructura Federal, se llega a la libertad Municipal por vía de la autonomía, en tanto que en un Estado de estructura Central o Unitario, el margen de libertad es concedido por los cauces de descentralización. Para decirlo en pocas palabras: El Estado descentralizado se da en un Estado Unitario, mientras que el estatuto de autonomía Municipal se da en el Estado Federal.

Soberanía se refiere a la característica de la voluntad que adpta la forma de gobierno ..." Es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal "... (9), por que es en esa voluntad popular donde se da precisamente la soberanía. Libertad Constitucional debemos entenderla en relación al grado y modo que esa forma de realizar la actividad de Gobierno Municipal, tiene dispuesta en la distribución de facultades dentro de la ley.

La distancia la encontramos, en tanto que la soberanía comprende la potestad legislativa formalmente hablando, y al ejercerse, prescribe la totalidad de un contenido menor, ya que carece de potestad legislativa formal, se le atribuye la facultad reglamentaria que se desprende del citado artículo 115. Esta facultad reglamentaria practicarse. se sujeta a lo dispuesto en la norma legal producto del ejercicio de la soberanía.

Las libertad Municipal radica en poder hacer todo lo que la ley prescribe como facultades otorgadas, al órgano de gobierno Municipal, facultades que se caracterizan por la falta de competencia legislativa.

(9) Artículo 115, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIONES.

PRIMERA: Las comunidades naturales y organizaciones antiguas como el Calpulli, entre otras manejaron materias similares o iguales a las que maneja el Municipio actual, tales antecedentes los tomo el Constituyente de 1917, al instituir el Municipio libre, como fuente material o real, es decir fueron los factores que determinaron el contenido de la Norma Constitucional, al crear formalmente al Municipio como persona moral, con capacidad para adquirir Derechos y contraer Obligaciones, así como también con un patrimonio propio; por ello afirmamos, que el concepto Municipio es aplicable constitucionalmente a las agrupaciones humanas asentadas en una región determinada, y que reúnen las características que cada constitución de las Entidades Federales exige para su erección, como nuevo Municipio.

SEGUNDA: Debido a la connotante importancia del Municipio, en nuestro Sistema Federal, la Carta Magna lo instituye como la base de la división territorial y la organización político administrativa de las Entidades Federativas; expresando dentro de la misma las materias que corresponden uno y otro, y dejando a las Legislaturas Locales, la facultad de fijar los requisitos a las comunidades organizadas en sus respectivos territorios, para erigirse como nuevo Municipio de la Entidad, la razón que le Constituyente de 1917, tuvo para dejar a las Legislaturas de los Estados, la facultad de fijar los requisitos de erección municipal, afirmamos que, obedecio a la diversidad de Municipios que pudieran surgir en los Estados, es decir pueden resultar muy diferentes los requisitos de erección para un Municipio urbano que para un Municipio rural.

TERCERA: Es consenso general en la doctrina, de que el Municipio como institución nace en Roma, bajo sus muy particulares características.

En México el Municipio surge en 1519, fundado por Hernán Cortéz, en Veracruz, al cual se le denominó, Villa Rica de la Veracruz, utilizando como instrumento de la conquista Española, sobre, México, esto es el Ayuntamiento que fundó Cortéz, lo investió de facultades legales a los ojos de la Monarquía Española, para realizar la conquista.

Durante la colonia el Municipio fue reducido a una división territorial y administrativa, que por su preponderante dependencia con la corona, careció de libertad .

No obstante de que antes de nuestra Constitución de 1824, fue tocado el tema del Municipio, está no lo reguló, por lo que ante este silencio de la Norma Constitucional, las Entidades Federales lo regularon en la forma que contemplaba la Constitución Española, de 1812; la Constitución Mexicana de 1857, al igual que la de 1824, dejó prácticamente a los Estados la facultad de regularlo.

Las Leyes Centralistas de 1836 y 1843, lo regularon ampliamente pero sometido totalmente al Gobierno Central, es decir sin libertad.

En la Revolución de 1910, se incluyeron entre otras, las demandas de la autonomía Municipal, tales son los planes de San Luis y Guadalupe, fines que cristalizaron con el proyecto de Carranza en el Congreso Constituyente de 1916-1917, desde nuestro punto de vista las demandas sobre el Municipio antes del movimiento de 1910 y los posteriores a éste buscaban la libertad del municipio y no la autonomía, ello ocurrió debido a una confusión del concepto, lo anterior se confirma en que el proyecto de Carranza habla de libertad Municipal y no de autonomía.

CUARTA: La Constitución de 1824, no obstante que se ocupó más del aspecto orgánico, no reguló la institución Municipal, desde nuestro punto de vista se debió a que el Constituyente, estaba más preocupado por la instauración del Sistema Federal y por considerar como exclusiva del régimen interior de las Entidades

Federativas la regulación Municipal, la preocupación del Constituyente era evitar cualquier movimiento que tendiera, a desintegrar el naciente Pacto Federal, por lo que los Estados continuaron regulando los Municipios bajos los lineamientos de la constitución Gaditana.

QUINTA: La Constitución Centralista del General Santa Anna, fue la primera en la historia del México Independiente en regular la institución Municipal, así en la sexta ley de las llamadas Siete Leyes constitucionales, que se denominaba: "División del territorio de la República y Gobierno interior de los Pueblos" regulaba en detalle la cuestión Municipal, es de reconocerse el mérito de la regulación, pero desafortunadamente fue un Municipio sin libertad, pues los Ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefecto quienes eran designados por el gobernador.

Las bases de organización política de la República Mexicana, expedidas por el Gobierno Centralista de Santa Anna, hicieron aún más grave la situación del Municipio, pues con ellas, al dividir el Territorio Nacional en departamento, distrito, partidos y Municipios, estos últimos quedaron bajo el mando de los Gobernadores y las asambleas departamentales quienes designaban a los miembros del Ayuntamiento, que por regla general no era la clase popular, sino miembros del clero y generales, como puede, observarse hasta 1843 no es posible hablar de libertad Municipal.

SEXTA: La constitución de 1857, no se ocupo de la regulación Municipal de los Estados, y sólo en su artículo 72 dio la facultad al Congreso de la Unión, para el arreglo interior del Distrito Federal y los territorios, teniendo como base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas, Municipales y judiciales, y en su artículo 109 dispuso que: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno Republicano Representativo Popular" en virtud de ello nuestra figura de estudio quedo al mando de los Gobernadores y las Legislaturas

Locales, y sobre todo al jefe político quien estaba al mando directo del Gobernador y que se traducía en una autoridad intermedia entre el Gobernador y los Ayuntamientos; nuevamente la regulación en forma detallada de los Municipios de los Estados, se debió a que el Constituyente quería sentar un Federalismo lo más sólido posible, es decir trataba de evitar la disolución de los Estados Federados y afianzar la unión ante los todavía posibles embates de los conservadores, tal afirmación parte de la base de que el constituyente de 1857, si tuvo antes de emitir la Carta Magna, la propuesta de elevar al rango Constitucional el Municipio, el Diputado José María Castillo, propuso al Congreso llevar a nivel Constitucional, el principio de que los Municipios se gobernarán autónomamente, proyecto que fue rechazado. SEPTIMA: La autonomía Municipal fue demanda primordial, de los planes de San Luis y de Guadalupe, que influyo en el decreto de Carranza de 1914, para reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857, dicho decreto sentó las bases del proyecto Carranzista llevado al Congreso Constituyente de 1917, el proyecto establecía que los Estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política administrativa al Municipio libre, que sería administrado por Ayuntamientos de elección directa y sin que hubiera autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el gobernador del Estado, éste último en contra de la figura de los jefes políticos.

El debate central al respecto giro en torno a la autonomía financiera del Municipio, exponiendose una serie de propuestas, que finalmente se adopto la del Diputado Gerzayn Ugarte, que fue formulada en los siguientes términos: "Los Municipios administrativos libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo casos, serán las suficientes para atender a las necesidades Municipales".

La omisión que encontramos en dicha disposición, es que debió señalarse también las fuentes impositivas del Municipio, es decir las materias de donde surgiría

el hecho generador de la contribución, y no dejarlo al criterio de la Legislatura Estatal y el Ejecutivo que por intereses mutuos pueden disminuir los recursos Municipales.

OCTAVA: A partir de 1917 el artículo 115 Constitucional ha sido objeto de las siguientes reformas:

- 1) 20 de agosto de 1928, se faculta a Entidades Federativas para reducir el número de representantes en las Legislaturas Locales.
- 2) 1833, Se fijan bases para elección de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos .
- 3) 1943, Se amplió el período Constitucional de los Ejecutivos Locales.
- 4) 1947, Se concede a la mujer el Derecho de voto.
- 5) 1953, El voto de la mujer se hizo extensivo a nivel Federal en el artículo 34 constitucional.
- 6) 1976, Tuvo como objeto establecer las normas para la planificación y ordenación, de los centros urbanos, con la idea de que el país quedará integrado en un desarrollo global.
- 7) 1977, Se introduce, el sistema de Diputados de minoría en las elecciones de la Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en las elecciones de los Ayuntamiento, cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.
- 8) 1983, Complemento los rubros económicos, políticos y administrativos del Municipio.

En esta reforma nos llama la atención, la facultad que se concedido en la fracción I artículo 115, a las Legislaturas Locales consistente en, suspender Ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros.

Tal reforma nos parece inadecuada, puesto que, el suspender o revocar el mandato a alguno de los miembros del Ayuntamiento es comprensible, si el individuo

incurre en una falta grave, que señale la ley y que se traduzca en la inhabilitación del cargo; pero suspender o desaparecer todo un Ayuntamiento es prácticamente muy grave, puesto que los integrantes del Ayuntamiento son designados por el pueblo en uso de su Derecho político del voto, el Municipio Constitucionalmente es una persona moral, y el medio por el cual dicha persona expresa su voluntad, es precisamente el Ayuntamiento, por lo que, al decir la reforma que puede declarar o suspender todo un Ayuntamiento equivaldría a decir que mediante ley puede privarse a una persona de su voluntad; por ello el Texto Constitucional desde nuestro punto de vista, debería contener sólo la facultad de la Legislatura, de suspender temporal o definitivamente a alguno o algunos de los miembros del Ayuntamiento, pero no en el Ayuntamiento en su totalidad, en razón de lo antes expuesto.

9) 1987, Delineó los aspectos puramente Municipales, de otras cuestiones del Derecho Local de las Entidades Federativas.

NOVENA: La relación del Municipio con el Estado Federal, está señalada por la propia Constitución Federal, al señalar esta el ámbito de competencia de la Federación, esto es tiene expresamente señaladas las materias que competen a sus atribuciones, las Entidades Federativas tienen competencia en aquellas materias que no le están prohibidas, limitadas o expresamente conferidas a la Federación, en cuanto a los Municipios éstos al carecer de potestad legislativa formal, sólo pueden reglamentar las materias a ellos atribuidas por la Constitución, tal como se expresa en el artículo 115, así también la Federación en cumplimiento de sus atribuciones puede concurrir con los Municipios y Entidades Federales en los términos que la Carta Magna señala.

En nuestro Sistema Federal, al contar el Municipio con una esfera particular de competencia, no implica que este separado del Estado Federal, sino que éste queda dentro de la estructura de nuestro Estado.

DECIMA: En cuanto a la problemática Municipal, debe establecerse Constitucionalmente, una prohibición, tanto a la Federación como a las Entidades Federativas de ejercer potestades legislativas, en las materias exclusivas del Municipio y no solo para imponer contribuciones u otros sino también para no exentar, lo anterior obedece a las siguientes consideraciones:

(1) La fracción IV del artículo 115 constitucional expresa: "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 las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como los que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

No obstante que la Norma constitucional antes citada expresa, "En todo caso percibirán" existen cuerpos legislativos, reglamentarios y disposiciones Estatales que exentan del denominado impuesto predial a las corporaciones empresariales, clubes de servicio y otros asentadas en los Municipios del País.

(2) Los artículos 41 y 42 de la ley del impuesto al valor agregado y 11-A de la ley de coordinación fiscal, impiden a los Congresos Estatales legislar tributariamente en materia Municipal, aún en el impuesto inmobiliario que con expresa exclusividad la Constitución Federal prescribe para formar la hacienda Municipal.

(3) La indiferencia de las Legislaturas Locales ante, la invasión de la materia tributaria, que por disposición expresa de la Constitución Federal corresponde exclusivamente a su Municipios.

UNDECIMA: El Municipio dentro de la formalidad Constitucional, únicamente posee facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que expiden las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los

reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de obsecración general así como de las particulares, con la finalidad de determinar las modalidades a la propiedad privada.

Todo este cúmulo de atribuciones se encuentra impactada, por lo previsto en los artículos 25,26 y 28 Constitucionales, pues de no existir tal normatividad resultaria poco posible el establecimiento del Sistema de Planeación Nacional, que permitiera la preservación de la Federación Mexicana.

DECIMOSEGUNDA: El concepto de libertad Municipal a que se refiere el orden jurídico mexicano, se encuentra dentro de la propia Constitución en forma implícita, como todos valores que normativiza, en razón de que toda libertad normativa contiene la posibilidad que la ley establece. Los principios de completitud, coherencia e independencia que se infieren de la norma en cita exigen un contenido hermenéutico del concepto.

La libertad Municipal vienen a ser en la realidad constitucional una forma del grado o modo, de la forma de gobierno adoptada por la voluntad soberana, al crear el Estado Federal, y que entra a el conjunto de facultades de la comunidad social subordinada a un poder central para ejercer el poder a ella conferido, esta bajo la rectoria de ese poder central y condicionado por la Carta Fundamental del Estado Federal.

DECIMOTERCERA: La distancia entre la libertad Municipal y la soberanía Federal y Estatal, es de competencias.

La distancia la encontramos en tanto que la soberanía comprende la potestad legislativa formalmente hablando y al ejercer prescribe la totalidad de un contenido competencial, la libertad Municipal tiene un contenido menor, ya que carece de potestad legislativa formal, se le atribuye la facultad reglamentaria, al practicarse se sujeta a lo dispuesto en la norma legal, producto del ejercicio de la soberanía.

La libertad Municipal radica en poder hacer, todo lo que la ley prescribe como facultades otorgadas al órgano de gobierno Municipal, facultades que se caracterizan por la falta de competencia legislativa.

DECIMOCUARTA: Nuestra Institución Municipal, como persona moral oficial, tiene acción para promover el juicio de Amparo, en calidad de quejosa; pero dicha acción de acuerdo con el artículo nueve de la ley de Amparo en vigor, que textualmente expresa: "Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de Amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquellas".

Está condicionada, según la lectura del artículo transcrito, a lo siguiente:

- A) Que la ley o acto reclamado afecte sus intereses patrimoniales
- B) Que se promueva el Amparo, en calidad de gobernado, es decir no como autoridad.

Dichas condiciones obedecen a que el Amparo como medio de tutela de los derechos de los gobernados frente a los actos lesivos de la autoridad no puede promoverse, por quien actúa como autoridad, sólo por quien actúa como gobernado y sufrir algún perjuicio en su esfera jurídica, teniendo entonces a su favor la acción del Amparo.

BIBLIOGRAFIA

AUTOR	TITULO
ACOSTA ROMERO. MIGUEL	"TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO" SEPTIMA EDICION PORRUA S. A. MEXICO 1986.
BARRERA RIOS. JOSE,	"TEORIA DE LA FORMA DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO" TESIS DE DOCTORADO, MEXICO, 1991
BURGOA ORIHUELA. IGNACIO,	"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" SEPTIMA EDICION. PORRUA S.A. MEXICO 1989.
CALZADA PADRON . FELICIANO,	"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" CUARTA EDICION, EDITORIAL HARLA.MEXICO, 1992
CARPIZO, JORGE,	"ESTUDIOS, CONSTITUCIONALES" U.N.A.M. MEXICO, 1980.
JORGE Y MADRAZO.	"ESTUDIOS CONSTITUCIONALES" PRIMERA EDICION. U.N.A.M MEXICO, 1991

BIBLIOGRAFIA

AUTOR	TITULO
CARPIZO, JORGE	"SISTEMA FEDERAL MEXICANO" LOS SISTEMAS FEDERALES EL CONTINENTE AMERICANO, U.N.A.M. MEXICO 1972.
DE SAVIGNY, JEAN.	"EL ESTADO CONTRA LOS MUNICIPIOS" TRADUCCION AL ESPAÑOL DE JOSE BERMEJO VERA. INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL. MADRID , 1978.
FAYA VIESCA . JACINTO,	"EL FEDERALISMO MEXICANO. REGIMEN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA FEDERAL" PRIMERA EDICION INSTITUCION NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. MEXICO. 1988.
FRAGA. GABINO,	"DERECHO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL" OCTAVA EDICION , PORRUA S.A. MEXICO 1992
GAMIZ PARRAL MAXIMO N.	"DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS". PRIMERA EDICION . U.N.A.M MEXICO. 1990

BIBLIOGRAFIA

AUTOR	TITULO
GARCIA MAYNEZ EDUARDO	"INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO" TRIGESIMA TERCERA EDICION.PORRUA S.A. MEXICO 1982.
GONZALEZ OROPEZA. MANUEL.	"LA INTERVENCION FEDERAL EN LA DESAPARICION DE PODERES"SEGUNDA EDICION, MEXICO. 1987. U.N.A.M.
GUTIERREZ SAENZ .RAUL.	"INTRODUCCION A LA LOGICA" VIGESIMA QUINTA EDICION . EDITORIAL ESFINGE S.A. DE. C.V.
JELLINEK . G.	"TEORIA GENERAL DEL ESTADO" TRADUCCION Y PROLOGO DE LA SEGUNDA EDICION ALEMANA POR FERNANDO DE LOS RIOS URRUTI. SEGUNDA EDICION. CIA. EDITORIAL CONTINENTAL MEXICO. 1958
KELSEN. HANS.	"CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION" AUTHORITY AND INDIVIDUAL .HARVARD TRAD. DR. ARIEL PERALTA.MEXICO, 1973.

BIBLIOGRAFIA

- | AUTOR | TITULO |
|-----------------------|--|
| LARENZ. KARL. | "METODOLOGIA DE LA CIENCIA DEL DERECHO "TRADUCCION DE MARCELINO RODRIGUEZ MOLINERO. SEGUNDA EDICION DEFINITIVA. EDITORIAL ARIEL. BARCELONA-CARACAS-MEXICO. 1978. |
| LEEN BENSON. NETTIE. | "LA DIPUTACION PROVINCIAL EL FEDERALISMO MEXICANO" PRIMERA EDICION, COLEGIO DE MEXICO 1955. |
| MARTINEZ DE LA SERNA, | "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" SEXTA EDICION PORRUA S.A. MEXICO 1983 |
| MOUSKHELI. M. | "TEORIA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL" EDITORIAL NACIONAL S.A. MEXICO 1981 |
| OCHOA CAMPOS. MOISES, | "LA DESCENTRALIZACION O AUTONOMIA MUNICIPAL " EDITORIAL INDICE. S/E. MEXICO. 1982. |

BIBLIOGRAFIA

AUTOR

TITULO

QUINTANA ROLDAN, CARLOS F.

"APUNTES DEL CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y MUNICIPAL" DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO. U.N.A.M. MEXICO 1992.

RECASENS SICHES, LUIS.

"TRATADO GENERAL DE SOCIOLOGIA" TERCERA EDICION. PORRUA S.A. MEXICO. 1960

RUIZ MASSIEU. JOSE FRANCISCO

"NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" PRIMERA EDICION. PORRUA,S.A. MEXICO 1983.

SAINZ DE BUJANDA. FERNANDO

"HACIENDA Y DERECHO. ESTUDIO DE DERECHO FINANCIERO IV" INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS PLAZA DE MARINA ESPAÑOLA 8. MADRID ESPAÑA 1966.

BIBLIOGRAFIA

AUTOR

TITULO

SALINAS ARRAMBIDE, PEDRO.

"LA EXENCION EN LA TEORIA GENERAL DEL DERECHO TRIBUTARIO" TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION COLECCION DE ESTUDIOS JURIDICOS. L. XII. S.H.C.P. MEXICO 1990.

SAYEG HELU. JORGE.

"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" SEGUNDA EDICION U.N.A.M. MEXICO 1987.

SERRA ROJAS. ANDRES.

"DERECHO ADMINISTRATIVO" DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA QUINTA EDICION, PORRUA, S.A. MEXICO 1979.

SERRA ROJAS, ANDRES.

"DERECHO ADMINISTRATIVO" NOVENA EDICION, PORRUA S.A. MEXICO 1979.

TAMAYO Y SALMORAN. ROLANDO

"EL DERECHO Y LA CIENCIA DEL DERECHO INTRODUCCION A LA CIENCIA JURIDICA" U.N.A.M. MEXICO. 1984.

BIBLIOGRAFIA

AUTOR	TITULO
TENA RAMIREZ, FÉLICE.	"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" PORRUA S.A. DECIMA SEXTA EDICION MEXICO. 1978.
_____	" LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO" DECIMA SEPTIMA EDICION, PORRUA S.A. MEXICO. 1992.
_____	"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" VIGESIMA QUINTA EDICION, PORRUA S.A. MEXICO. 1991.
UGARTE. JUAN.	"LA REFORMA MUNICIPAL Y ELEMENTOS PARA UNA TEORIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO" PORRUA S.A. MEXICO 1985.
VALADEZ. DIEGO,	"LA CONSTITUCION REFORMADA" U.N.A.M. MEXICO 1987. LA CONSTITUCION Y POLITICA"U.N.A.M. MEXICO 1987.
VILLORO TORANZO. MIGUEL	"METODOLOGIA DEL TRABAJO JURIDICO" CUARTA EDICION. UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, THEMIS. MEXICO. 1982.

LEGISLACION BASICA.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
CONSTITUCION POLITICA DOEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.
LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.
CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN .

DICCIONARIOS.

- DICCIONARIO : RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.
CARDENAS, EDITOR Y DISTRIBUIRDOR .
MEXICO, 1979.
- DICCIONARIO: ENCICLOPEDICO, SANTILLANA, S.A.
MADRID ESPAÑA, 1992.
- DICCIONARIO: DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.
TOMO IV. JOAQUIN ESCRICHE.
THEMIS S.A.
BOGOTA COLOMBIA. 1987.
- DICCIONARIO: DE USO CORRIENTE, ESPAÑOL-INGLES
LIBRERIA DEL CONGRESO.
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. 1985.
- DICCIONARIO: JURIDICO MEXICANO.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS
QUINTA EDICION PORRUA S.A. U.N.A.M
MEXICO, 1992.

**ENCICLOPEDIA: JURIDICA OMEBA. TOMO XIX.
EDITORIAL BIBLIOGRAFICA
OMEBA. ANCALO S.A. BUENOS
AIRES.**

INDICE.

"EL CONCEPTO DE LA LIBERTAD DEL MUNICIPIO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"

INTRODUCCION.	1
CAPITULO I. EL MUNICIPIO MEXICANO	
1. CONCEPTO	3
2. IMPORTANCIA.....	9
3. EVOLUCION DEL MUNICIPIO.....	13
CAPITULO II. LA REGULACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO	
1. CONSTITUCION DE 1824	21
2. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836	27
3. CONSTITUCION DE 1857	38
4. CONTITUCION 1917	47
5. REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL A PARTIR DE CONSTITUCION 1917	58
CAPITULO III. EL MUNICIPIO Y EL ESTADO FEDERAL.	
1. SU RELACION CONSTITUCIONAL	68
2. PROBLEMATICA DEL MUNICIPIO LIBRE	71
3. DELIMITACION DE LAS MATERIAS MUNICIPALES.....	75
4. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA LIBERTAD MUNICIPAL	77
5. DISTANCIA ENTRE LA LIBERTAD MUNICIPAL Y LA SOBERANIA FEDERAL Y ESTATAL.....	80
CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFIA.....	92