



875209
15
27

UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO

" NATURALEZA Y EVOLUCION
DEL MUNICIPIO LIBRE, NECESIDAD DE
PRECISAR JURIDICAMENTE LAS ATRIBUCIONES
Y OBLIGACIONES DE LOS EDILES "

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

Roberto Orlando Olivares Carrillo

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. ARTURO HERRERA CANTILLO

REVISOR:
LIC. RUBEN QUIROZ CABRERA

H. VERACRUZ, VER..

1994

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres:

Roberto Olivares Lozano

Ma. Teresa Parrillo Meza

Por su amor y abnegado esfuerzo,
Por hacer de mi un hombre de bien y
darme este invaluable patrimonio,
mi formación profesional.

A mis hermanos:

Ma. Teresa, Patricia Adela, José Antonio.

Por ese gran amor que hay en sus corazones
y me lo hacen sentir.

A mi esposa:

Nora de Jesus.

Gracias nena por tu amor y apoyo
moral de estar a mi lado, que han servido
para mi formación profesional.

A mi abuelo

(†) Antonio Parrillo Morales

Por tus consejos y carácter, por ver
en mí un hombre de bien
Dios te tenga en el cielo

Adan Pérez Ultrera,

A ti tío mi respeto y cariño por tu apoyo
y preocupación que fueron esenciales para
lograr esta meta.

Andrés A. Barea Vela:

Gracias por su gran apoyo y su amistad
sin condiciones, no tengo con que pagarle

(1) Martín A. Rangel Sanchez

Un homenaje a tu amistad.

A mis maestros y a mis buenos amigos:

*Efron Lopez M., Eduardo Rivera E., Francisco Rivera
E., Mario Aguilera M., Eduardo Montoya O., Jacqueline
Manzarraga M., Perla Garcia A.*

A mi mejor amigo:

Alberto G. Barea Vela.

INTRODUCCION

En el ejercicio de la profesión del Licenciado en derecho, no necesariamente tiene que ver con la judicatura o con la defensoría en asuntos judiciales, sino que su ámbito profesional es más amplio; tanto es así que en la administración pública -inclusive dentro de los poderes ejecutivo y legislativo-, y la privada, los licenciados en derecho encontramos distinguidas opciones en el mercado de trabajo.

El anterior aserto viene a colación porque, para mi titulación profesional, escogí un tema pocas veces comentado: NATURALEZA Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO LIBRE, no obstante de que se trata de una realidad en la que estamos inmersos de una manera cotidiana. Es por ello que, con el deseo de aportar mis observaciones acerca de lo que es y significa el municipio, me propuse estudiarlo desde el punto de vista jurídico, y obtener algunas conclusiones que tiendan a mejorarlo, ya que, a no dudarlo, las responsabilidades que les conferimos a quienes nos gobiernan -en este caso a nivel municipal-, deben de estar debidamente reglamentadas; es decir subsumidas en la ley. En este sentido, sostenemos que las acciones edilicias, más que de facto, deben ser de jure, pues sólo así habrá confianza en las células políticas del estado mexicano.

En el desarrollo de los cuatro capítulos de que consta esta tesis, encontramos escasa bibliografía acerca de este tema. En efecto, hay pocos municipalistas, por lo que vale la pena continuar adelante en la especulación jurídica del municipio, lo cual, en lo particular, me propongo ahondar más en lo que es el municipio mexicano desde el punto de vista jurídico, a sabiendas de que el cuarto capítulo de este trabajo, sólo nos referiremos al municipio veracruzano,

quedando para otros tiempos el resto de municipios de las entidades federativas hermanas, que tienen, como es sabido, un sólo tronco común: La Constitución General de la República, pero distintas constituciones locales y distintas también leyes orgánicas municipales.

Por otra parte, porque lo siendo de verdad, quiero agradecer a todos mis maestros de la facultad su valiosa ayuda y orientación, que me fue muy útil, en la configuración de mi profesión. Asimismo, el Jurado que me examinará le estoy pidiendo su comprensión, pues se trata de un tema verdaderamente apasionante que nos invita al estudio y discusión.

Finalmente en espera de que este trabajo haya cumplido con los requerimientos exigidos por nuestra institución docente, quiero manifestar que me siento orgullosamente no ser tan sólo un egresado más, sino alguien que jamás olvidará su esfuerzo y dedicación.

INDICE

pág.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS:

1.- EL MUNDO ANTIGUO:	9
a) EN LA PREHISTORIA	9
b) LOS SUMERIOS.	10
2.- LAS APORTACIONES DE GRECIA.	11
3.- LAS APORTACIONES DE ROMA.	15
4.- LAS APORTACIONES DE ESPAÑA.	17
5.- LAS APORTACIONES DE LOS AZTECAS:	
EL GOBIERNO MEXICA.	19
6.- LAS APORTACIONES DE LA COLONIA:	22
a) EL PRIMER AYUNTAMIENTO	22
b) OTROS AYUNTAMIENTOS.	25

CAPITULO II

EL MUNICIPIO A PARTIR DE LA INDEPENDENCIA

7.- LA CONSTITUCION DE APATZINGAN.	29
8.- LA CONSTITUCION DE 1824.	32
9.- LA. CONSTITUCION DE 1836.	33
10.- LAS REFORMAS DE 1842 a 1847.	35
11.- LA CONSTITUCION DE 1857.	38
12.- LA CONSTITUCION DE 1917.	41

CAPITULO III
LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 EN EL AÑO DE 1983

13.- LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE 1983.	51
14.- EL PROCESO LEGISLATIVO:	57
a) EN LA CAMARA DE SENADORES.	58
b) EN LA CAMARA DE DIPUTADOS.	61
c) EN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.	61
15.- EL CONTENIDO DE LA REFORMA.	62
16.- LOS EFECTOS DE LA REFORMA.	65

CAPITULO IV

**NECESIDAD DE LEGISLAR PARA PRECISAR LAS
FACULTADES Y OBLIGACIONES EDILICIAS**

17. NATURALEZA DE LOS AYUNTAMIENTOS.	70
18. FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS CABILDOS MUNICIPALES.	71
19. FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS EDILES, DE ACUERDO CON LA LEY ORGANICA O MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ.	72
20. LA REGLAMENTACION MUNICIPAL COMO UN MEDIO PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DE LAS COMUNIDADES.	85

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS:

- 1.- EL MUNDO ANTIGUO:
 - a) EN LA PREHISTORIA
 - b) LOS SUMERIOS.
- 2.- LAS APORTACIONES DE GRECIA.
- 3.- LAS APORTACIONES DE ROMA.
- 4.- LAS APORTACIONES DE ESPAÑA.
- 5.- LAS APORTACIONES DE LOS AZTECAS:
EL GOBIERNO MEXICA.
- 6.- LAS APORTACIONES DE LA COLONIA:
 - a) EL PRIMER AYUNTAMIENTO
 - b) OTROS AYUNTAMIENTOS.

Los estudiosos de la sociología, al ocuparse de la familia, base del agregado social que hoy fundamenta al municipio, reconocen tres etapas: "la prehistórica, la antigua y la actual. La prehistórica estudia a la familia en los tiempos más remotos. Se carece de datos precisos y tan solo se conocen hipótesis y teorías. La familia antigua es la del período conocido con el nombre de mundo antiguo, desde que hay datos basados en documentos escritos hasta el año 476, D.C. año que señalan convencionalmente como el fin del mundo antiguo. La familia actual es aquella conforme a la cual vivimos en estos días."¹

¹ López Rosado, Felipe. Introducción al estudio de la Sociología, p. 63 y 64 edit. 1978

1. EL MUNDO ANTIGUO.

Ahora bien, las especulaciones sociológicas, principalmente las aportadas por el marxismo nos explican, para la primera etapa, que la incipiente forma de producir de los primeros grupos humanos, debió congregarlos en torno al jefe de familia, independientemente de que se haya tratado de un patriarcado o matriarcado; que el crecimiento de la familia propició la gens, posteriormente el clan, después la tribu; y, más adelante, la unión tribal que diera origen a la ciudad-estado, para pasar de ahí a la del imperio.

Esta hipótesis planteada por el marxismo, es lógica, si tomamos en cuenta que las necesidades del hombre constituyen el centro en torno al cual giran sus actos e imperativos de supervivencia. Con estas ideas en mente, los sociólogos dicen que las primeras formaciones sociológicas, o sea en los primeros grupos comunitarios, el hombre gozaba de libertad, por la sencilla razón de que ésta estaba dada. Pero cuando aparece la división del trabajo y con ello la lucha de clases, fue menester buscar otros medios para el logro de su bienestar social; que estas luchas no fueron de la noche a la mañana, sino que duraron cientos de años, tal vez milenios, pero que al fin alcanzaron otras formas de organización que pudieron mejorar su bienestar.

a) EN LA PREHISTORIA.

Si por prehistoria entendemos aquella etapa de la humanidad que carece de documentos escritos que nos permitan conocer el pensamiento de los hombres que nos precedieron, la Arqueología y otras ciencias, nos permiten formular hipótesis consistentes para inferir que, entre los componentes de esos grupos,

existía la cooperación mutua, y que al principio de su largo recorrido, esa cooperación debió ser inconsciente, instintiva, pero de cuyas reiteradas prácticas el hombre debió cobrar conciencia y enriquecer los confortables lazos de la susodicha cooperación mutua.

Esta hipótesis se fortalece cuando, de nuestro mundo circundante, encontramos las causas de los fenómenos sociales, estudiadas éstas, podemos inferir sus efectos. Tal es el caso del maravilloso mundo de la herencia, la cual, sin perder el rumbo de su evolución, es decir, una vez incubada, se trasmite a través de sus mensajeros: los genes. Por eso debemos estar conscientes de que nuestras instituciones, y dentro de ellas, el municipio, no son una dádiva del cielo, sino que significa el resultado de un proceso con duración de milenios, en el cual, a no dudarlo, están presentes las aportaciones, positivas o negativas, de quienes nos precedieron. En fin, voces silenciosas que nos hablan de un pasado remoto, ciertamente; pero, a no dudarlo, forman parte de nuestros edificios institucionales.

b) LOS SUMERIOS.

Hacia los tres mil años antes de nuestra Era, en la Mesopotamia, tenía lugar el renacimiento de la extraordinaria civilización sumeria, pese a las luchas intensivas entre los reinos de URUK, UR Y LAGASH y a las continuas invasiones de las hordas semitas, lograron conciliar las diferencias de cultos -sincretismo necesario-, para el logro de una cosmogonía única, base fundamental para el desarrollo de las relaciones, tanto políticas como económicas, entre dichas ciudades.

Alteraciones geográficas en su territorio, trajo consigo su decadencia y absorción por Babilonia, en cuyo esplendor, con Hamurabi, recoge los avances políticos y jurídicos de las ciudades sumerias. Ciertamente, gracias a la invención de la escritura y al Código de Costumbres de Hamurabi, se conocen "las relaciones esenciales de la política monárquica de Hamurabi. En efecto, dotaba con él a todos sus estados de un mismo derecho contractual que pronto habría de llegar a ser costumbre internacional en el comercio de toda Asia Menor. Con él, el derecho babilónico, llevado por los mercaderes, penetra hasta Siria, alcanzando, en aquellos momentos, un nivel tan alto que ya no habría de ser superado hasta mediados del siglo VII antes de Jesucristo."²

Este documento jurídico contempla ya, desde aquella época, instituciones de derecho Civil y mercantil que, perfeccionadas por otros pueblos, han llegado hasta nuestros días. Sobre el particular Moisés Ochoa Campos señala: "La cronología sitúa a Hamurabi y su Código en el siglo XX a. de J.C. y si se le estima contemporáneo del patriarca Abrahán, no faltando (sic) quien observe que, mediante los contactos sumerio-semitas, las leyes Hamurabi, o mejor dicho, sus preceptos, influyeron en el decálogo de Moisés Partiendo de esta suposición, podría llegarse al extremo de decirse que los diez mandamientos del Mosaísmo son fruto de una cultura urbana primitiva, engendrada en el municipio natural, o sea que los principios morales cristianos que aun rigen, emanan de normas incubadas en el municipio natural."³

2. LAS APORTACIONES DE GRECIA.

Difícilmente podríamos hablar de la cultura de Occidente, y por ende del municipio, sin referirnos a las aportaciones de los griegos, cuya civilización se ha

² Jacques Pirenne, Historia Universal, T. I, p. 34 18a. edición 1976.

³ Ochoa Campos, Moisés.- La Reforma Municipal, p. 53.

proyectado en todos los países civilizados del mundo. A Grecia se le atribuye, por primera vez, la participación del pueblo en las cosas del estado, en las cosas de la ciudad, y no solamente inventaron la democracia, sino que de ella hicieron, durante mucho tiempo, la praxis de su bienestar social.

Se dice que al historiador Polibio, citado por Ochoa Campos, se le imputa el siguiente pensamiento: "Un estadista que ignora la forma en que se originaron los acontecimientos es como el médico que no conoce las causas de las enfermedades que se propone curar."⁴ Atinado parangón para objetivizar, en ambos casos, la responsabilidad del sujeto que cura, que alivia, dando el remedio adecuado, aunque tal vez sea más trascendente la responsabilidad del primero, del estadista. Esta concepción de los helenos nos permite vislumbrar la formación política que les exijan a quienes los hacían depositarios del poder público.

Alrededor de los mil quinientos años antes de nuestra Era, empezaron a llegar, en sucesivas migraciones, los jonios, los dorios y los eolios, a la Península de los Balcanes, donde se establecieron para constituir, después de varios siglos de integración, el pueblo heleno. Ellos fueron los herederos de los sumerios y coetáneos de otra gran Civilización: los egipcios. Pero a Grecia cabe el orgullo de haber desarrollado, extraordinariamente, la participación ciudadana en las asambleas deliberantes de las ciudades, mediante las cuales se resolvían los asuntos de las ciudades-estados, antecedente genuino de nuestros municipios.

La emancipación de las clases populares tendría que pasar por un largo proceso entre los siglos VII al XV a. de J.C. y donde las ciudades jónicas ubicadas en el Asia Menor, al contacto con la civilización egipcia, inician una

⁴ *ibidem*, p. 53.

labor legislativa ante el reclamo de las clases populares que ya, desde entonces, se organizan frente al amago constante de una oligarquía despótica compuesta por la nobleza. Subyace en todo movimiento popular, como vemos, la enorme brecha entre ricos y pobres, signos inequívocos de una enfermedad social que, en su proceso crítico, arrolla multitudes y transforma a las sociedades. En efecto, "En Grecia donde la aristocracia jónica había mantenido hasta el siglo VII un sistema señorial en contraposición con el desarrollo urbano, un movimiento popular lleva al poder a tiranos que destruyen las grandes propiedades y derrocan al gobierno de la nobleza. En 670, en Sicione, Ortágoras excluye a la aristocracia de la ciudad, emancipa a los terrazgueros y suprime la distinción de clases. En Corinto Cipselos, en 567, expropia las fincas de los nobles, que transforma en pueblos dotados de una organización municipal, inicia una política comercial y democrática y promulga leyes contra la ociosidad. Periandro emprende, en 627, importantes obras públicas, dota a la ciudad de agua potable y construye las grandes propiedades y las distribuye al pueblo."⁵

Largo es el proceso para alcanzar un estado de derecho emanado del pueblo, "en las sociedades nuevas, donde no existe la nobleza, las ciudades encomiendan a los legisladores la preparación de constituciones."⁶ Pero, en Atenas, la ciudad luz de su tiempo, existen convulsiones por los intereses creados. El Código de Dracón, en el año de 1621, termina con los privilegios de la nobleza, y Solon, en 594, instaura la democracia moderada y la igualdad civil; suprime la prisión por concepto de deudas; libera a los sometidos de la servidumbre; devuelve las tierras a sus antiguos propietarios que habían sido confiscadas por sus acreedores, y acaba con el régimen aristocráticos

⁵ Jacque Pirenne, op. cit. p. 106

⁶ Jacque Pirenne, op. cit. p. 106

En este cambio de la sociedad, la base de la Jerarquía social ya no es el nacimiento de la persona, sino la riqueza. "La dirección de los asuntos públicos pasa a la oligarquía de ricos, únicos que pueden ocupar el puesto de arconte y tesorero. Pero todos los atenienses participan en el gobierno, eligiendo en la asamblea del pueblo a cien candidatos entre los cuales son seleccionadas los nueve arcontes, constituyendo los tribunales populares y escogiendo los miembros del consejo de los cuatrocientos que, en el Areópago formado por arcontes ejercen el poder soberano."⁷

De esta manera aparece el principio de representación popular por asambleas elegidas, que constituye una innovación esencial en la historia del derecho público. Asimismo, aparecen, por primera vez, los partidos políticos, en este caso, el partido popular compuesto por el pueblo; y el partido aristocrático, compuesto por la nobleza, pero con la participación de todos, por eso, al decir de Ochoa Campos, los griegos "fueron los herederos municipales de la prehistoria y dieron mas tarde, el asombroso espectáculo de su régimen municipal, es decir, una sociedad en que la seguridad de cada uno estaba garantizada por la comunidad."⁸

La concepción de la democracia de los atenienses encuentra su máximo esplendor en el siglo V a.d. J.C., en la época de Pericles, connotado político y orador brillante ateniense. Con él las ciudades-estados se desarrollan en la política, sostén, cuando ésta es bien encaminada, del desarrollo socio económico. Ahora bien, la magnitud poblacional de las llamadas ciudades-estado, equivalían al tamaño de las ciudades medias de nuestra época.

⁷ *Ibidem*, op. 107.

⁸ Ochoa Campos, Moisés, op. cit. p. 54.

3. LAS APORTACIONES DE ROMA.

Herederos de los griegos, los romanos tuvieron la visión de otear el pasado para encontrar, por esos misteriosos caminos de la inconsciencia genética, la permanente y perpetua voluntad de dar a cada quien lo que le corresponde, como definiera Ulpiano a la justicia. Su genio los llevaría, para la concepción de las normas jurídicas, a abreviar en las fuentes históricas, en las fuentes jurídicas, pero sobre todo, en las fuentes reales, o sea el estado de cosas existente, para crear y desarrollar esas instituciones jurídicas que prevalecen hasta nuestros días, principalmente en los países latinos como el nuestro.

En este orden de ideas, al legislar acerca de las personas colectivas -estado, municipio-, "desde muy pronto los juristas romanos comprendieron que el estado tenía en su poder bienes que no podían considerarse como propiedad de todos los ciudadanos, sino que correspondían a un titular distintos el estado o el municipio."⁹

Por otra parte, "según Ciceron, el municipio era en Roma una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba de fuero y vecindad romana."¹⁰ Su implicación jurídico-política, como puede advertirse, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, que poco tiene de la voz latina manus = oficio, y capere = tomar. 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

⁹ Margadan, Guillermo F., Derecho Romano, p. 114.

¹⁰ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano p.870.

generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales. "Bajo el gobierno de Julio Cesar, en el año 45 a. de J. C. 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 -Cadiz- en España cuando este país era provincia de Roma. Los habitantes de las ciudades municipales recibían el nombre de *municipes*, a diferencia de los que no habían sido erigidos en municipios, y que se llamaban simplemente *incolae* -moradores-".¹¹

Como vemos, aquí ya encontramos, con mayor consistencia, antecedentes formales de la vida jurídica de nuestros Municipios, integrado de acuerdo con la visión que los juristas contemporáneos tienen. Los romanos lograron, además, notables avances en la participación ciudadana de su tiempo, creando, con ello, un alma colectiva, de que habla don Alfonso Caso, "o sea esa fusión y combinación sintética de las psiqués individuales"¹², para alcanzar formal y materialmente una distinta, manifiesta en el alma de los pueblos, donde, a semejanza, palpitan nuestros municipios, realidad social incuestionable de nuestro tiempo.

¹¹ Burgoa, Ignacio, op. cit. p. 870.

¹² López Rosado, Felipe, op cit. p. 167.

4. LAS APORTACIONES DE ESPAÑA.

Como es sabido, a través de la conquista la cultura europea penetró a tierras latinoamericanas. Como era de esperarse, la forma violenta que toda conquista implica, impondría una concepción nueva del mundo y de la vida. Los ídolos autóctonos fueron derribados y, mediante un programa religioso, los llamados encomenderos se encargaron de cristianizar las tierras conquistadas.

El nuevo peninsular del siglo XVI d. de J. C., fue el heredero de culturas milenarias, dentro de las cuales destaca la de los helenos y la de los romanos que, a su vez, lo habían sido de otras que los había precedido. La caída del imperio de occidente en el año 476 de nuestra Era inicia la Edad Media. En este período se rezaga la cultura grecorromana durante un milenio, por lo que hay pocos avances acerca del municipio.

Durante esta época de extravíos culturales, los derechos ciudadanos sufren los embates derivados de las luchas violentas por la conquista y reconquista del poder. La Península Española es el escenario. Desfilan ante la historia lo mismo las guerras fratricidas que los hechos heroicos. Las guerras son productivas, dan lugar a riquezas incalculables y al poder sobre los grupos de vencidos. Los reinos se suceden. Pero la fuerza no es el único medio para conquistarlos; sino también los matrimonios entre las clases opulentas o de real alcurnia.

Mientras tanto, ¿qué ocurre con el municipio? Estos agrupamientos de vecinos desde luego que existían, pero su organización había venido a menos, ahora, ciertamente, se administraban, según las mercedes que el monarca tuviera la gentileza de otorgar. La formación sociológica es de tipo esclavista, con claros visos de cambio hacia una sociedad de tipo feudalista. Los textos latinos de los

compiladores romanos de la ciencia del derecho, apenas si encuentra aplicación en las controversias surgidas. "La aparición de los derechos locales en la Edad Media, hecho común en toda la Europa Occidental, fue la consecuencia jurídica del desarrollo social y económico de las ciudades. En este sentido, los fueros municipales son similares a las consuetudines o costms catalanas, a las chartes, contumes y status municipaux franceses, a las usus, consuetudines y statuti italianos, a los weichbild alemanes. Después del desarrollo de costumbres, a lo largo de los ss. VII y IX, comenzaron a surgir privilegios y franquicias, cartas puebla o de población, posteriormente, fueros municipales."¹³

Quiero aclarar que los llamados fueros eran los derechos o privilegios que la corona concedía a un territorio, ciudad o persona, mediante los cuales se resolvían diversos problemas: solicitudes, controversias y hasta litigios, llegado el caso. Su fuente inmediata era la costumbre, así como el derecho romano-canónico. Su redacción podría ser en latín o en romano. Su ámbito de aplicación podría ser un municipio, una ciudad o un territorio. Podrían contener, además, privilegios, ordenanzas de carácter administrativo, procesal y penal.

Pero la obra legislativa mas importante de la baja edad media se inicia en el siglo XIII con Alfonso X, llamado Alfonso el Sabio, con la expedición de las Siete Partidas, las que, en redacciones sucesivas durante los siglos XIV y XV, alcanzarían un alto nivel jurídico, en forma tal, que desde el siglo XIV se le llamo Código de las Siete Partidas, extendiendo su ámbito de aplicación en todo el territorio. En las redacciones consecutivas intervinieron juristas anónimos, filósofos y conocedores del derecho romano-canónico. El código de las Siete Partidas fue traducido a varios idiomas y ha sido fuente de inspiración de otros códigos.

¹³ Gran Enciclopedia Larousse. T. 5, p. 39.

5. LAS APORTACIONES DE LOS AZTECAS: EL GOBIERNO MEXICA:

Nuestras raíces precortesianas se pierden en el polvo de los tiempos, ciertamente, pero a partir de datos históricos científicamente tratados, es posible explicarlos, aunque haya hechos que todavía nos confundan. Tal es el caso de la organización mexicana. Al respecto dice don Vicente Riva Palacio: No es poco ardua la empresa de deshacer equivocaciones que ya han pasado en autoridad de cosa juzgada pero la emprenderemos siguiendo lo que nos indican las pinturas geroglíficas y lo que lógicamente corresponde a la información política de aquellos pueblos, a la tendencia natural e histórica de aquellas razas y a las tradiciones que habían recibido de naciones anteriores, cuyas ideas ya eran suyas propias por virtud de la facultad de asimilación bien reconocida de los mexica."¹⁴

Desde un principio, a raíz de la creación de la gran ciudad de Tenochtitlan, que los historiadores datan en el año 1325 d.c., fue preocupación del gobierno Mexica su organización, pues como es cierto, de ésta depende el éxito en cualquier empresa. Así es que la división del trabajo y de la tierra fue una de las principales bases. En cuanto a lo primeros, ellos tenían a la nobleza, a los sacerdotes, guerreros, los macehuales o gente común del pueblo y a los mayeques de condición próxima a la de los siervos.

En cuanto a lo segundo, o sea a la distribución de la tierra, la propiedad tenía definiciones claras, por ejemplo, se distinguía la propiedad del rey, la de la nobleza, la de los guerreros, la del culto, la de los sacerdotes, todas ellas cultivadas por los macehuales y mayeques.

¹⁴ Riva Palacio, Vicente, México a Través de los Siglos, T. II, p. 637.

En resumen, según Orozco y Berre, citado por Mendieta y Nuñez, "Los indios no llegaron a formarse un criterio abstracto sobre cada uno de los géneros de propiedad antes descritos; valiéndose. para diferenciarlos, de vocablos que se referían a la calidad de los poseedores y no al género de propiedad, según puede verse enseguida:

Tlatocalalli:	Tierra del rey
Pillalli:	Tierra de los nobles
Altepetllalli	Tierra del pueblo
Calpullalli:	Tierra de los barrios
Mitlchimalli:	Tierra para la guerra
Teotlalpan:	Tierra de los dioses." ¹⁵

También, dentro de la división del trabajo, hay que distinguir a los mercaderes o comerciantes, quienes, en el esplendor del imperio, desempeñaron funciones de capital importancia, por cuanto que eran los "espías" del gobernante para preparar la guerra.

El municipio tenochca, es posible, encuentre su germen en esta división de la tierra. "La división de la isla de Tenochtitlan en veinte calpulli, debió producir desde un principio una organización determinada para cada uno de ellos; mas contrariaba el que se organizaran con cierta independencia, su pequeña extensión; el que estaban unidos en una isla corta y aislada, y el que en la misma isla residía el gobierno supremo de aquel pueblo. La autoridad, pues que cada calpulli se eligiese, debía tener más bien un carácter familiar o de jefe de tribu sin significación política, y que cuidase simplemente de los intereses privados del calpulli."¹⁶

¹⁵ Mendieta y Nuñez, Lucio, op. cit. p. 19

¹⁶ Riva Palacio, Vicente, op. cit. p. 637.

Sin embargo, sigue diciendo Riva Palacio, que según Orozco, Vetancourt y otros historiadores, afirman que para cada calpulli se nombraba un teculli, y se le daban atribuciones importantes en su gobierno, suponiéndole de elección anual y concediéndosele, además, ciertas atribuciones judiciales. Por el contrario, otros autores como Zurita, dicen que no se trata de los calpulli, sino de pequeños señoríos anexos al territorio.¹⁷

En realidad, es increíble esto último si se toma en cuenta que el primer asiento de los mexica fue una isla de escasas dimensiones. No obstante, sigue diciendo Riva Palacio: "si los calpulli de México no tenían teculla, cada uno de ellos elegía un chinancalli para su gobierno especial. Chinancalli propiamente quiere decir cerco o agrupamiento de casas, o sea un espacio determinado de la ciudad. Se adquiría ese cargo por elección del calpulli; pero este elemento doméstico estaba limitado de dos maneras: la elección no podía recaer en cualquier persona, sino en el candidato, a más de ser vecino del mismo calpulli, tenía que escogerse entre los principales, es decir, entre las clases privilegiadas; y era además el cargo vitalicio e indirectamente hereditario, supuesto que a su muerte elegían a su hijo si era apto, y solamente que no tuviera parientes nombraban a un extraño."¹⁸

Se colige de lo anterior que los vecinos, pese al autoritarismo del rey, contaban con la posibilidad de nombrar a un funcionario de su comunidad que les pudiera atender las cuestiones administrativas, esbozo incipiente de nuestro municipio.

¹⁷ Ser teculli implicaba haberse distinguido en la guerra y cumplido con los requisitos exigidos por el monarca y sacerdotes. Eran investidos en ceremonias cargadas de simbolismos.

¹⁸ Riva Palacio, Vicente, op. cit. p. 638.

6.- APORTACIONES DE LA COLONIA.

Como en toda conquista, violenta por naturaleza, los conquistadores peninsulares, ávidos de poder y riqueza, impusieron condiciones inhumanas a los habitantes autóctonos de la Nueva España. Derribaron a sus dioses, se apropiaron de sus calpullis y redujeron a sus habitantes a meros siervos de la tierra, cuando no a esclavos. Solo sirvió de paliativo, en cierta forma, la labor de los "encomenderos", los sacerdotes y frailes que vendrían a hacer la otra conquista: la religiosa.

En los albores de la Colonia, la organización social de los pueblos autóctonos dejó de existir para los españoles. Estos se organizarían de acuerdo a los principios de las leyes de Castilla, es decir, la base de su organización sería el municipio.

a) EL PRIMER AYUNTAMIENTO.

La fundación del primer ayuntamiento, dicen los historiadores, ocurrió en tierras veracruzanas, en el lugar conocido como "Villa Rica de la Veracruz". Su creación. Poco ortodoxa por cierto, obedece a circunstancias del momento donde, por un lado, se hace patente la ambición y habilidad de Hernán Cortés, y, por el otro, la necesidad de justificar, de alguna manera, los actos deleznable que en esta empresa -la conquista-, eran inminentes.

Habían transcurrido 26 años a partir de la fecha en que Cristóbal Colón descubriera el nuevo mundo. Cuba, a la sazón, era la cabeza de playa con que contaban los peninsulares para la realización de sus exploraciones. Diego de

Velázquez era el gobernador nombrado por la Corona. De modo que de él partiría cualquier acción trascendente que se acometiera; la exploración y, en su caso, la conquista lo eran, por lo que Cortés estaba necesariamente supeditado a su autoridad.

No obstante, Cortés nunca negó la autoridad de Velázquez, pese a las indecisiones del primero y a las controversias surgidas entre ambos; pues ya en marcha los once navios (éstos partieron de Cuba), no hubo poder humano que detuviera al de Extremadura, hasta lograr el éxito de su empresa. Sabía, por otra parte, que la misión que le había sido otorgada por su compadre y gobernador Diego Velázquez, era sólo la de exploración y rescate de oro. Sin embargo al percatarse de las riquezas de los pueblos indígenas, decidió que "era indispensable abandonar la miseria propiciada por el empleo de mercader de rescates y convertirse en poderoso conquistador. Sin duda que le agujoneaban su vanidad y la inclinación a la grandeza: ya desde su partida de Cuba se había formado una servidumbre especial como si fuera un magnate. Derecho para hacer la conquista encontrábalo en la Bula de Alejandro VI que desde el 4 de mayo de 1493 habla dado a los reyes de España el dominio de las tierras e islas que se descubrieran en el Nuevo Mundo más allá de cierto meridiano. México estaba comprendido en la concesión, podía conquistarlo para los reyes de España y esto lo haría poderoso e inmortal. Pero éste venía con poder de Velázquez, y por tanto, para éste sería el provecho: era preciso romper ese lazo aun a costa de la lealtad. Acordose Cortés de sus mañas de escribano y encontró el medio. Hasta entonces su autoridad le venía del poder de Velázquez; fundando una ciudad con su ayuntamiento se establecía el dominio real y desaparecía el del Gobernador de Cuba, y de ese ayuntamiento podía Cortés recibir una nueva investidura que necesariamente lo libraba de la dependencia de su compadre; ya no quedarían de tal manera y por virtud de la ley más que

dos autoridades en el país, la virtual del rey de España y la efectiva del conquistador."¹⁹

"El plan era bueno, y decisiose Cortés a realizarlo. Al efecto había mandado a Montejo de antemano por el mar a que buscase sitio a propósito, y ya lo había encontrado al norte y como a unas ocho leguas en un sitio llamado Quiahuiztla, en tierra totonaca. Se dió orden al ejército de marchar para ese punto; pero el interés común estaba dividido y estalló el descontento en el campo. Los unos se contentaban con el rescate hecho, otros no querían aventurarse a mayores empresas y no pocos procuraban ser leales a Velázquez. Insistir en la orden habría causado un rompimiento definitivo, y así Cortes, fingiendo someterse, mando pregonar el embarque y la vuelta a Cuba para el siguiente día. Aprovecharon la noche sus parciales para ponerse de acuerdo y ganar adeptos, y a la mañana siguiente, dándose por fundada la ciudad en sitio mismo del campamento, para lo cual se levantaron algunas enramadas por casas, una picota en la plaza y una horca fuera de la puebla, se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejo y regidores a Alfonso de Avila, a los dos Alvarados y a Sandoval, Alguacil Mayor a Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, alférez real a Corral, procurador a Alvarez Chico, tesorero a Gonzalo Mejía, contador a Alfonso de Avila, alguacil del real a Ochoa y Romero y escribano a Diego Godoy. Pusieron por nombre a la puebla la Villa Rica de la Vera Cruz, en memoria de haber desembarcado el viernes santo."²⁰

Como vemos, mucha tinta ha corrido a partir de la fundación del primer ayuntamiento. Mucha también acerca de su legalidad: primer municipio en tierra firme del Continente Americano. De lo aquí transcrito se desprende: a) Cortés se arrogó un derecho que no tenía; b) en el supuesto de actuara en nombre del

¹⁹ Riva Palacio, Vicente, op. cit. p. 435 y 436.

²⁰ Riva Palacio, Vicente, op. cit. p. 435 y 436.

Rey y por mandato de éste, no contaba con el mandato escrito de su poderdante; c) fue el producto de una maquinación necesaria ideada por el conquistador para investirse, por caminos tortuosos, de un poder que no tenía y, de esta manera, justificar sus ansias de riqueza y de conquista.

Sobre el particular, comenta Ochoa Campos que "El primer ayuntamiento establecido en tierras mexicanas, hace recordar el papel del municipio peninsular de la Reconquista. Uno como otro llenan necesidades militares y políticas, a las que se ajustaban los vínculos de vecindad. Muchos municipios españoles y más tarde una gran cantidad de municipios coloniales, surgieron de la manera anteriormente descrita, es decir, a la inversa de como normalmente se forma y conforma la vida local."²¹

b) OTROS MUNICIPIOS.

Debemos saber, eso sí, que la causa eficiente -inmediata-, de los primeros municipios en la Colonia, obedecía a estrategias militares y políticas del momento, y no a la voluntad espontánea de los vecinos para organizarse, pues se llegaba al caso de que primero se constituían los ayuntamientos y después se avencidaba a la población mediante ordenanzas. No debemos olvidar tampoco que Cortés intentaba legalizar sus actos a través de las ordenanzas del cabildo, de ahí la necesidad de que, al triunfo de la toma de Tenochtitlan, funda el primer ayuntamiento en Coyoacán, cuya fecha se ignora "por haberse perdido los primeros libros de cabildo, que sólo se conservan a partir del 8 de marzo de 1524, en que el propio ayuntamiento fungía ya en la ciudad de México."²²

²¹ Ochoa Campos, op. cit. p. 96 (21) lb idem. p. 98

²² lb. idem. p. 99.

El mismo autor que se comenta agrega: "Fue por disposición de Cortés, que se instaló el primer ayuntamiento metropolitano en el mismo edificio que ocupaba su cuartel general en Coyoacán. Ahí sesionó de agosto de 1521 a marzo de 1524, en que fue trasladado a México, luego que la ciudad quedo nuevamente en Condiciones de ser poblada."²³

A mayor abundamiento, Ochoa Campos, connotado investigador de las instituciones municipales, nos transcribe, "vertida al castellano moderno" (sic), la primera acta que se conserva del H. Ayuntamiento de la Ciudad de México, misma que a la letra dice:

"En la gran ciudad de Temixtitán, lunes ocho de marzo de mil quinientos veinte y cuatro años, estando ayuntados en su ayuntamiento, en las casas del magnífico señor Hernando Cortés, Gobernador y Capitán General de esta Nueva España, donde se hace el dicho ayuntamiento, estando presentes los señores Francisco de las Casas, Alcalde mayor, el Bachiller Ortega, Alcalde ordinario y Bernardino de Tapia, Gonzalo de Ocampo y Rodrigo de Paz y Juan Hinojosa y Alonso Jaramillo, regidores de ella, viendo y platicando las cosas del ayuntamiento y cumplideras al bien público y parecieron las personas de uso y dieron sus peticiones para pedir solares a los cuales respondieron los siguiente ante mí, Francisco de Orduña." ²⁴

Lo que sigue del acta, dice el autor, son meras peticiones y mercedes que se aprobaron en el caso de que no fueran en perjuicio de terceros.

²³ Ib. idem. p. 99.

²⁴ Ib. p. 99.

Por otra parte, existen discrepancias acerca de la fecha exacta y lugar preciso en que comenzó a sesionar el Ayuntamiento de la ciudad de México; pero queda claro que las cosas de la ciudad, las que atañían directamente a su comunidad, eran tratadas, desde esos tiempos, por el cuerpo colegiado llamado ayuntamiento.

De la misma manera, el número de edificios como la traza de la ciudad de México ha estado variando al través del tiempo. Claro, no es posible mantener un estado de cosas durante muchos años. Las necesidades de una comunidad varían, y por lo tanto, las soluciones deben ser diferentes.

Las características que encontramos en los primeros municipios a raíz de la conquista, las encontramos en los distintos municipios que a la postre se fueron creando, de acuerdo con el enfoque legislativo que el conquistador le iba dando.

Por otra parte, existen discrepancias acerca de la fecha exacta y lugar preciso en que comenzó a sesionar el Ayuntamiento de la ciudad de México; pero queda claro que las cosas de la ciudad, las que atañían directamente a su comunidad, eran tratadas, desde esos tiempos, por el cuerpo colegiado llamado ayuntamiento.

De la misma manera, el número de ediles como la traza de la ciudad de México ha estado variando al través del tiempo. Claro, no es posible mantener un estado de cosas durante muchos años. Las necesidades de una comunidad varían, y por lo tanto, las soluciones deben ser diferentes.

Las características que encontramos en los primeros municipios a raíz de la conquista, las encontramos en los distintos municipios que a la postre se fueron creando, de acuerdo con el enfoque legislativo que el conquistador le iba dando.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO A PARTIR DE LA INDEPENDENCIA

7.- LA CONSTITUCION DE APATZINGAN.

8.- LA CONSTITUCION DE 1824.

9.- LA. CONSTITUCION DE 1836.

10.- LAS REFORMAS DE 1842 a 1847.

11.- LA CONSTITUCION DE 1857.

12.- LA CONSTITUCION DE 1917.

Durante la Colonia, a partir de la conquista, la llamada Nueva España, fue gobernada, al principio, a través de ordenanzas -especie de normas jurídicas- inicialmente expedidas por Cortés, investido con el nombramiento de gobernador y Capitán General de la Nueva España; después, por "un conjunto de disposiciones legales (provisiones, reales cédulas, ordenanzas, instrucciones, etc.) dadas por los reyes de España o por autoridades delegadas (Consejo de Indias, Casa de Contratación, secretarías de despacho, virreyes, audiencias, gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, cabildos, etc.) para ser aplicadas de manera exclusiva en el Nuevo Mundo. Su aparición, desarrollo y especiales características estuvieron condicionadas por las particulares circunstancias de las Indias Españolas, que hicieron imposible en muchos casos la aplicación estricta de las leyes de Castilla. Hay que hacer notar, sin embargo, que éstas se mantuvieron vigentes, aunque con carácter supletorio, al igual que ciertas normas y costumbres indígenas." ²⁵

²⁵ Riva Palacio, Vicente, op. cit. T. III, p. 779 -25)

En efecto, a raíz de la independencia, como es lógico, el país no contaba con una legislación tal, que pudiera resolver todas las cuestiones de derecho sometidas a la jurisdicción de las autoridades debidamente constituidas, esto es por un lado, por otro, en la mayoría de los casos la ley no puede contemplar o regular de manera absoluta todos los casos de la conducta humana.

7. LA CONSTITUCION DE APATZINGAN.

Esta Constitución, que no entró en vigor, data del 24 de octubre de 1814, nada dice de los ayuntamientos municipales; sin embargo, en su articulado establece el derecho de darse el gobierno que deseen, ya que, "como el gobierno no se constituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre o clase de hombres, sino para seguridad y protección general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incuestionable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera."²⁶ Esta transcripción corresponde al artículo 40. del Capítulo II "De la Soberanía" de dicho ordenamiento jurídico.

Dicha constitución fue publicada el día 24 de octubre de 1814 y no el 23 como lo asienta Ochoa Campos ²⁷. Consta de 242 artículos distribuidos en 22 capítulos, y fue publicada el día de la fecha en Apatzingan ²⁸, por el Congreso de Chilpancingo, con el nombre de: DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA. En el penúltimo párrafo se observa: "Palacio Nacional del Supremo Congreso Mexicano en Apatzingán, veintidós de octubre de mil ochocientos catorce, año quinto de la independencia mexicana.-

²⁶ *Ibiden.* p. 779.

²⁷ Ochoa Campos, Moises, op. cit. p. 229.

²⁸ Apatzingan, término perteneciente al Estado de Michoacán, cuenta con 101,173 habitantes. -XI Censo General de Población y Vivienda, Resultado Preliminares, 1990. INEGI.

José María Liceaga, Diputado por Guanajuato, presidente.- José Sixto Berdusco, Diputado por Michoacán.- José María Moretos, Diputado por el Nuevo Reino de Leon.- Lic. José Manuel Herrera, Diputado por Tépcan.- Dr. José María Cos, Diputado por Zacatecas.- Lic. José Sotero Castañeda, Diputado por Durango. - Lic. José Ortíz Zárate, Diputado por Tlaxcala.- Lic. Manuel de Anderete, Diputado por Querétaro.- Antonio José Moctezuma, Diputado por Coahuila.- Lic. José María Ponce de León, Diputado por Sonora.- Dr. Francisco Argáandar, Diputado por San Luis Potosí.- Remigio de Yarza, Secretario.- Pedro José Bermeo, secretario."²⁹

Como vemos, quienes participan en la redacción de este valioso documento fueron hombres de letras, y es póstumo a la vida de don Miguel Hidalgo, padre de la patria, no obstante, fueron plasmadas sus ideas libertarias, y tal parece, dicen algunos historiadores, que en vida empezase a redactarlo.

Por otra parte, dice Riva Palacio, "La Constitución de Apatzingán, preciso es repetirlo, no debe considerarse como un conjunto de principios prácticos de gobierno; es mas bien una condensación de declaraciones generales; es la teoría de la revolución colocándose frente a frente del hecho; el despotismo arraigado en la colonia durante el transcurso de tres siglos. Pero fulgura en ella el espíritu moderno con toda la majestad del derecho y de la justicia. Y como ningún ser puede manifestarse sino por los elementos que en sí contiene y que constituye su naturaleza, atentos a esa verdad los legisladores de 1814, al pronunciar la gran palabra que venía a confirmar la existencia del pueblo, proclamaban los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales. Hay en las páginas de la Constitución de Apatzingán la vertebración de un ideal de fraternidad, de justicia y de paz, y diríase que sus autores no estaban sujetos a

²⁹ Riva Palacio, Vicente, op. cit. p. 787.

los más terribles peligros sino que dictaban tranquilos, en medio de la calma mas profunda, las instituciones de un pueblo nuevo que abría sus brazos a los otros de la tierra impulsado por el sentimiento de la igualdad y de la concordia universal."³⁰

La Constitución de Apatzingan no entro en vigor, es cierto, pero su contenido iluminó a los legisladores de otro tiempo y de otras circunstancias y, aún en la actualidad sigue siendo faro de luz al cuál volvemos para abreviar su contenido. Por ejemplo, en el artículo 64 del capítulo Quinto dice: "Las juntas electorales de parroquia se compondrán de los ciudadanos con derecho a sufragio, que estén domiciliados en territorio de la respectiva feligresía."³¹ Esta alusión domiciliaria, no cabe duda, se está refiriendo a la circunscripción municipal que, guardando todas las proporciones, la está equiparando a la feligresía parroquial, si tomamos en cuenta que casi la totalidad de habitantes de aquella época eran católicos. Pero, además, si la concepción de "parroquia" a que se refería el legislador implica un "algo" de espiritualidad, cosa intangible, así también el concepto de "municipio" implica ese querer hacer algo en beneficio de la comunidad domiciliaria. Pero, todavía más, el concepto "parroquia" señala un ámbito de territorio, como lo hace también el municipio, de donde se desprende que el legislador lo tuvo en cuenta, y no aludió con su nombre en virtud de que las alcaldías de ese tiempo estaban en manos del mejor postor, es decir, no eran de elección popular.

³⁰ Riva Palacio, Vicente, op. cit. p. 450 y 451.

³¹ Ib. p. 779.

8. LA CONSTITUCION DE 1824.

Si la vida constitucional del país no tuvo lugar con la Constitución de Apatzingán, sí la logró con la consumación de la independencia. En efecto, la adhesión al Plan de Iguala de todas las fuerzas revolucionarias -insurgentes y realistas-, del 24 de febrero de 1821, sancionado, en su mayor parte, por los Tratados de Córdoba firmados el 24 de agosto del mismo año, daba la solución más viable para la susodicha consumación. Ambos documentos son omisos, como es de considerarse, en las cuestiones municipales. Sin embargo, la cláusula XII de los Tratados aludidos dice: "Instalada la Junta Provisional gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la constitución del Estado."³²

Las leyes vigentes no eran otras que las ordenanzas de todo tipo y las provenientes de la Constitución de Cádiz de 1812, en la que, ciertamente, habían participado distinguidos personajes de la Nueva España en calidad de diputados. La decisión era lógica, si tomamos en cuenta que las leyes no se inventan, ni se hacen de la noche a la mañana. Dejar a una sociedad sin el minimum de normas jurídicas, es provocar el caos. La libertad sin normas conduce al libertinaje.

Durante el efímero imperio de Iturbide, salvo las extravagancias, ambiente oropelzco y desaciertos en la administración pública, nada puede encontrarse acerca de la institución municipal.

³² Ib. p. 740.

Establecida la República y pese a las arduas deliberaciones del constituyente de 1824, dejaron en el tintero tan importante institución. Tal vez pensaron que era más urgente la forma de gobierno. El establecimiento de las bases fundamentales, tanto en lo político como en lo administrativo. Sus aportaciones, sin mengua de ninguna especie, nos encauzan definitivamente a la vida constitucional. Esta constitución, imbuida de liberalismo, como es lógico, adopta el federalismo imperante de la época. Postura extralógica si tomamos en cuenta que se partía de un estado unitario como lo era la Colonia.

A este respecto, Tena Ramírez, estudioso del derecho Constitucional, dice: "fue el Acta Constitutiva la del 31 de enero de 1824 el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados. Con anterioridad no existían de derecho, según hemos visto. Tampoco existían de hecho, porque los amagos de secesión por parte de algunas provincias (principalmente Oaxaca, Jalisco y Zacatecas)..."³³

En consecuencia, el modelo de constitución que adoptó el Constituyente de 1824, como queda dicho, fue el federalista como el de Estados Unidos de Norte América, cuestión que más tarde traería inquietudes sin cuento a nuestro régimen constitucionalista.

9.- LA CONSTITUCION DE 1836.

La omisión cometida por el multicitado constituyente de 1824, acerca del municipio, es salvada en la Constitución centralista de 1836, en cuyo articulado del 22 al 26, "los organiza minuciosamente. El 25, por ejemplo, establece, como objetivos de los ayuntamientos: cuidar de las cárceles, hospitales y casas de

33 Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano p. 110.

beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen del común; de la construcción, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público del vecindario."³⁴

Todas estas tareas y otras funciones más, por supuesto, deben ser de la injerencia de los ayuntamientos, diríase que simplemente son de sentido común, no obstante, siempre es mejor que se encuentren en cuerpo de normas jurídicas.

Por lo que hace a la base jurídica de los ayuntamientos, la Sexta Ley Constitucional de 1836 les da vigencia legal ya que dispone que los ayuntamientos deben ser de elección Popular; y que éstos deben existir en todas las capitales departamentales, "en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil."³⁵ Además, el número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores.

Quiero precisar la incongruencia que salta a la vista acerca de que mientras el modelo federalista adoptado en el 24 ignora a los municipios, cuya existencia no se podía negar, sea la constitución centralista la que primero se ocupe de ellos. A esta paradoja, reconocida por los estudiosos del derecho, encontramos explicaciones, valederas por cierto, si consideramos, en primer lugar, que la regulación normativa había sido reservada a los estados, los cuales, como es sabido, son soberanos en su régimen interior; en segundo lugar, si la omisión fue inconsciente, se debió probablemente al momento de transición en la vida

³⁴ lb. 149.

³⁵ Ochoa Campos, Moises, op. cit. p. 237.

política de nuestro país, pues debemos recordar que la constitución del 24 es la primera que empezó a regir los destinos de México como república - independiente.

10.- LAS REFORMAS DE 1842 A 1847.

Las reiteradas luchas intestinas que ensangrentaron al territorio nacional, a partir de la independencia, hasta la década de los setenta, e inclusive dos intervenciones extranjeras, del siglo XIX, en donde mucho tenían que ver los constantes enfrentamientos entre liberales y conservadores, o entre federalistas y centralistas, debería traer toda una serie de intrigas, contubernios, asonadas, motines, golpes de estado y, por supuesto guerras intestinas que harían variar, según el caso, el fondo constitucional de nuestro orden jurídico.

De modo que, a partir de la constitución de 1824, ocurren modificaciones a la Carta Magna, siendo las más importantes, como ya se dijo, la de 1836 que, merced a las siete leyes constitucionales, transforma el sistema federalista en centralista, de cuyos alcances, en el orden municipal ya fue objeto de estudio en este trabajo. Por otra parte, la adecuación de la idiosincrasia de la población de México, como país independiente, con el nuevo orden de cosas, debería traer conflictos ocasionados, entre otros, por el excesivo control ejercido desde el centro.

En este avance del centralismo, como lo estamos comentando, en 1843 se expiden "Las Bases Orgánicas", en las cuales se señalan, como facultades departamentales, "establecer corporaciones y nombrar a los funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los

presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (art. 134, fracs. X y XIII)".³⁶

Ahora bien, los departamentos que se aluden en el párrafo anterior, no eran otra cosa que las entidades federativas o, mejor dicho, los mismos estados que se mencionan en el acta constitutiva de 1824. Tal parecía que el sistema federalista no era el adecuado para la República Mexicana, ya que el centralista intentaba llegar hasta la organización municipal, menoscabando su autonomía. Como corolario del abandono en que se tenían a los ayuntamientos, al decir de Tena Ramírez, "es el hecho de que el principal ayuntamiento del país, o sea el de la ciudad de México, al principio de este siglo todavía se regía por las Ordenanzas de 1840 y 1841."³⁷

Los continuos enfrentamientos entre las facciones políticas y los movimientos separatistas de algunas entidades (departamentos en el lenguaje centralista), entre otras causas dieron ocasión de volver al federalismo. "El restablecimiento del federalismo, reinstala, a su vez, con carácter de transitorio, la vigencia de la Constitución de 1824, por decreto del 22 de agosto de 1846, expedido por el general Mariano Salas, Jefe del Ejército Libertador Republicano."³⁸

"Emanado del Plan de la Ciudadela, el 4 de agosto de 1846, el nuevo régimen federal se rige por la Carta Constitucional del 24, en tanto convoca al sexto constituyente, instalado en diciembre del propio año de 1846 que votó el Acta Constitutiva y de reformas del 21 de mayo de 1847, que contenía la ratificación

³⁶ Tena Ramírez, *op. cit.* p. 149.

³⁷ *Ib.* p. 150.

³⁸ Ochoa Campos, Moises, *op. cit.* p. 244.

en su vigencia, del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y de la Constitución del 24 de octubre del propio año."³⁹

Como efecto inmediato de este nuevo orden jurídico, los estados de la federación sustituyeron a los Departamentos. Lógicamente las constituciones locales cobraron vigencia -las de 1824-, los ayuntamientos volvieron a funcionar de acuerdo con el nuevo estado de cosas, sin embargo, las prefecturas centralistas continuaron funcionando. Sobre el particular, dice Ochoa Campos, en su investigación de lo que ocurría en el Distrito Federal, que durante esa época "se observaba una intensa labor legislativa".

Asimismo, dice Ochoa Campos que durante ese lapso el Ayuntamiento de la ciudad de México expidió numerosos bandos, o sea ordenanzas que de manera solemne se dan a conocer al pueblo para su exacta observancia, aclarando que esa intensa actividad de reglamentación se debió al funcionamiento de una comisión especialmente encargada de la revisión de las Ordenanzas municipales de la ciudad de México, según consta en la memoria correspondiente al año de 1846. Al efecto dice: "La Comisión encargada de este punto, considerando que era absurdo que restablecido el Sistema Federal que ensancha las facultades de las autoridades locales, se observasen las mezquinas e indigestas ordenanzas dadas en tiempos del centralismo, consultó al H. Ayuntamiento y este cuerpo aprobó que no subsistieran estas ordenanzas y que entre tanto se formaban las nuevas, rigieran las dadas por el gobierno español y aunque emanadas de una monarquía absoluta, conceden al Ayuntamiento más facultades y franquicias que las dadas por las autoridades republicanas en 1840."⁴⁰

³⁹ Ib. p. 244.

⁴⁰ Ibidem, p. 245.

11. LA CONSTITUCION DE 1857.

Para fundamentar nuestra tesis de grado, hemos hablado muy brevemente de algunos hechos históricos que van asociados a la vida institucional del municipio, por ello nos hemos referido a las luchas entre federalistas y centralistas, vale decir entre liberales y conservadores, respectivamente. En este orden de ideas, los avances logrados por los liberales que hicieron retornar al país al federalismo, se vieron combatidos por los conservadores, quienes por enésima vez traían al General don Antonio López de Santa Anna y lo entronizaban en la Presidencia de la República. Este estableció la dictadura que lleva su nombre, y, después, el imperio.

El nuevo estado de cosas propició el Plan de Ayutla, antecedente de la revolución de 1857, que a su vez produjo la Constitución Federalista del mismo año. Dicho Ordenamiento constitucional organiza a la nación como una república democrática, representativa y federal. No se ocupó de los municipios, salvo el del Distrito Federal y de los territorios. En efecto, en la fracción sexta (no la IV como lo asienta Ochoa Campos) del artículo 72 de la Carta Fundamental aludida dice: "VI.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."⁴¹ El artículo 72 aquí invocado, con sus treinta fracciones, establece las facultades del Congreso.

En las deliberaciones del Constituyente del 56, que diera origen a la Constitución de 1857, al debatirse las partes de la Federación, el diputado del Distrito Federal J. M. Castillo Velasco, propuso adiciones sobre las

⁴¹ De la Torre, Juan, La Constitución Federal de 1857, sus adiciones, reformas y leyes orgánicas anotadas y concordadas, 1891.

municipalidades en el sentido de que deberían ser tomadas en cuenta. Al respecto decía lo siguiente:

"1. Así como se reconoce la libertad de las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son los municipios."

"2. En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: Que toda municipalidad con acuerdo a su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado."⁴²

Más adelante esta proposición debería calar hondo en el seno del constituyente de 1917. Y si no cayo en terreno fértil, a mi juicio, fue por el ambiente liberal que se respiraba, pues dicha Constitución, expresamente, otorgaba la soberanía a los Estados (art. 40) por una parte y, por la otra, en su artículo 117 dice que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."⁴³

Lo anterior quiere decir que dicha Constitución, al no mencionar cómo deberían organizarse las entidades federativas, confería facultades a los estados de organizarse libremente e incluir en las constituciones locales a los municipios.

⁴² Ochoa Campos, Moises, op. cit. p. 253.

⁴³ De la Torre, Juan, op. cit. p. 16 y 46.

Por otra parte, quiero comentar que el artículo 40 de la Carta Fundamental de 1840, pasó íntegro a la de 1917; de igual manera, el artículo 117 invocado, con la misma redacción pasó a ser 124 de la Constitución actual.

Restablecido el federalismo, como ya quedó anotado, la reacción no se hizo esperar, a grado tal que los conservadores desesperados, invitaron a un príncipe extranjero que viniera a gobernar al país. Durante ese lapso, finales de la década de los cincuenta del siglo diez y nueve, hubo inercia en cuanto a la legislación municipal, pues el gobierno estaba preocupado por resolver la paz social.

En cuanto al gobierno de facto de Maximiliano, cumbre del partido conservador, al decir de Tena Ramírez, comentando a Miguel Macedo, que: "El imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados de nombramiento del gobierno y encargados de toda administración comunal y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes e inspectores, de elección popular y sin función política alguna."⁴⁴

En la década de los 60, del siglo anteriormente citado, las huestes napoleónicas son totalmente derrotadas, el imperio cae estrepitosamente, y, por consiguiente, se vuelve a la legalidad con la Constitución de 1957, de la que Juárez sería su principal defensor. En cuanto a las normas imperiales, como es obvio, quedaron sin efecto.

Sin embargo, pocos años después, la dictadura porfiriana, si bien es cierto que gobierna acorde con la Constitución, también lo es que durante el mandato del dictador, son vulnerados los derechos del pueblo. "Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal. El gobierno del General Díaz

⁴⁴ Tena Ramírez, op. cit. p. 150.

agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, prefectura, distrito o cantón. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución de 1836 (art. 17 de la Ley IV), eran los agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos; no obedecían otras ordenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales; su actuación hacíase incompatible con cualquier asomo de libertad municipal."

"El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos a la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre.

Los mismos partidos del antiguo régimen convinieron al cabo en que la supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los progresos que, en justicia, debemos acreditar a la Revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, tenemos que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares, sino odiosas."

12. LA CONSTITUCION DE 1917.

En esta Constitución, el olvido de otras constituciones ideológicamente similares, es salvado. El proyecto constitucional del Primer Jefe, aparecía ya, como una respuesta a las aspiraciones Populares, la proposición de que "los Estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento municipal

de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado."⁴⁶

Esta aportación novedosa, para la vida institucional del país, quedaría definitivamente plasmada en el artículo 115 de nuestra actual Carta Magna. Que quede bien claro, antes de la promulgación de este documento político, la existencia de los municipios quedaba al arbitrio de los gobernadores de los estados, porque no había un mandato constitucional de carácter federal que los uniformara. Los municipios, como primera demarcación oficial con la que se encuentran los ciudadanos, constituyen, ciertamente, la comunidad más importante de sus habitantes, donde la suma de sus voluntades crea una voluntad distinta, la comunitaria; la que, investida de un nombre, establece relaciones con las demás de su especie en lo económico y en lo social.

El constituyente del 17, como genuino representante del pueblo, supo reconocer esta realidad social como reconocería también otras formas de agrupamientos, en las cuales afloran intereses comunes para el mejoramiento del estatus socioeconómico de sus miembros (art. 123). Pero las demarcaciones políticas llamadas municipios libres, tienen una naturaleza específica: se equiparan al estado en cuanto que tienen los siguientes elementos: territorio, habitantes, y gobierno; pero se diferencian de él por virtud de que el orden jurídico les es impuesto por el estado. Por ello decimos que antes del Constituyente de Querétaro, nuestros municipios ya existían, ya estaban allí, eran una realidad; pero no tenían reconocimiento de jure a nivel constitucional, carecían de la protección que emana de la Carta Fundamental que les garantiza su existencia.

⁴⁵ Tena Ramírez, op. cit. p. 151.

Es que, por otra parte, en la satisfacción de las necesidades, el género humano tiende a unirse, tanto por vínculos familiares, cuanto porque, seguramente, pertenecen a determinados grupos con características comunes como la raza, la religión, el trabajo, y otras que la sociología estudia para explicarnos científicamente las causas que las generan. Y en esa búsqueda constante del hombre, para el mejoramiento de su existencia, constituye asentamientos poblacionales, los que, dotados de una dinámica tienden a evolucionar, formando pueblos o localidades de facto, en las que todo mundo se conoce, pero, en la medida que el grupo crece, el estado debe reconocerlo en razón directa de su importancia.

En la exégesis que hace Tena Ramírez acerca del artículo 115 de la Constitución General de la República, comenta las particularidades que ocurrieron en aquel foro histórico, en el que se debatía la vida institucional de nuestro país por lo que hace al municipio libre, y dice: "La asamblea que entera, sin una sólo 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 cómo 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 del municipio a los gastos del Estado en la porción señalada 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, incluyendo lo que por corresponder al estado les son ajenos, se subordinaba la administración del Estado a la recaudación independiente del 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 apareciera entre el ejecutivo y el municipio decidiría la legislatura, y si surgía entre ésta y el municipio, resolvería el tribunal superior. Los diputados Medina y Jara formularon un vota particular donde en términos demasiado generales se proponía que de la hacienda de los municipios "se formara con las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado a cada municipio", las controversias entre los poderes del Estado y los municipios serían resueltas por el Tribunal Superior."

"En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuadas los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del municipio libre. Las prolongadas sesiones y los numerosos asuntos tratados a través de enconados debates habían acabado por agotar la resistencia física de los representantes. Cuando 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 administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán suficientes para atender a sus necesidades."⁴⁶

Al final de cuentas, así quedaba el artículo 115, el cual entro en vigor el día 5 de febrero de 1917, fecha en que fue expedida la Constitución que aún la tenemos vigente, la cual fue el producto de una revolución y de intensas jornadas de trabajo del Constituyente de Querétaro. Sobre el particular, y como dato curioso, Tena Ramírez al pie de página dice: "Se discutía la cuestión agraria cuando el secretario expresó: "La presidencia suplica a los C.C. diputados se sirvan permanecer despiertos, puesto que, al aceptar la sesión permanente, se han impuesto la obligación de votar esta ley; como algunos diputados están durmiendo, no se sabe cómo irán a dar conscientemente su voto" (t.II p.807). Todavía se desarrollaron largos debates antes de iniciar la discusión de la fracción II del artículo 115, la cual fue votada a las 3:30 de la madrugada del 30 de enero."⁴⁷

Así las cosas, se le olvidó a la asamblea la otra parte que comprendían los dictámenes propuestos en el primer debate, o sea la forma cómo se resolverían los conflictos entre municipios y el Estado en materia de la captación de los ingresos municipales, por lo que, al no mencionarlo, quedaron los municipios a merced de los gobiernos de los Estados, pues por una parte las legislaturas

⁴⁶ Tena Ramírez, op. cit. p. 151 y 152.

⁴⁷ Ib. p. 152.

quedaron formalmente indicadas para determinar las contribuciones municipales y, por la otra, los conflictos entre ambos quedaron al garete -no hay quien los resuelva-, supuestamente es el gobierno estatal, en cuyo caso sería juez y parte.

"De este modo -dice Tena Ramírez-, el municipio libre ingresó a la Constitución con los dos defectos substanciales que acabamos de señalar. Ellos han sido aprovechados por las Constituciones de algunos Estados para socavar la libertad municipal y han colaborado sin duda hasta el ahora escaso éxito de la democracia del municipio, la cual adolece por lo demás del vicio común de toda nuestra democracia por cuanto se falsea y suplanta en los comicios una voluntad popular inepta para expresarse e impotente para defenderse. Las medidas protectoras de la democracia, que en forma negativa instituye el artículo 115 al vedar la reelección inmediata de los integrantes propietarios del ayuntamiento, no alcanza a purgar los vicios radicales de la institución."⁴⁸

Los juicios emitidos por el maestro Tena Ramírez en el párrafo transcrito, me parecen certeros en cuanto a la indefensión en que quedan los municipios frente al estado, y a la intromisión de éste para socavar la libertad del municipio libre. Sin embargo, no participo de sus juicios apriorísticos acerca de que en las prácticas democráticas, la voluntad popular sea "inepta para expresarse e impotente para defenderse" por supuesto en los comicios. No se podrían generalizar algunos vicios políticos "a toda nuestra democracia", sin faltar a la realidad. Es cierto, los "entes de poder" (caciques) muchas veces, pero no siempre, suplantán la voluntad en la proposición de los candidatos a las alcaldías, pero también es cierto que existe juego de partidos políticos, y que el voto tutelado por nuestras leyes es directo, personal y secreto, ejercido libremente por quienes tienen capacidad para hacerlo.

⁴⁸ Tena Ramírez, op. cit. p. 153 y 154.

Lo que no se puede dudar es el hecho de que aún con las reformas al artículo 115 que tutela al municipio libre, éste se encuentra a expensas de voluntades extrañas, no sólo en el aspecto administrativo, sino también en el político. De esto dan testimonio los que los que de alguna manera han ocupado puestos de elección popular en los ayuntamientos: abusos de funcionarios estatales, controles rígidos y detestables en las participaciones económicas de la federación, detención de dichas participaciones por el estado, imposición de acciones incompatibles con la comunidad, suspensión de los ediles, desaparición de los ayuntamientos, etc.

Promulgada la Constitución del 17, los estados integrantes de la federación, al tenor del artículo 41 de dicho ordenamiento constitucional, se aprestaron a expedir la suya propia. Fue allí donde el espíritu del municipio libre del Primer Jefe sufriera su segundo descalabro. Tal vez como una reminiscencia del tiempo de la conquista, o de las constituciones centralistas ataron más al municipio, pues allí donde el constituyente fue omiso saltó la norma estatal, pero para vulnerar, si se quiere, "el espíritu susodicho". Tal vez se tuvo en mente el contenido del artículo 124 de la Constitución vigente -17 de la del 57-, el cual, repito, a la letra dice: "Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

CAPITULO III

LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 EN EL AÑO DE 1983

13.- LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE 1983.

14.- EL PROCESO LEGISLATIVO:

a) EN LA CAMARA DE SENADORES.

b) EN LA CAMARA DE DIPUTADOS.

c) EN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.

15.- EL CONTENIDO DE LA REFORMA.

16.- LOS EFECTOS DE LA REFORMA.

A partir de 1917, en su ya largo recorrido del artículo 115 constitucional, ha habido muy buenas intenciones por parte del legislador para darle al municipio su verdadera autonomía, mediante reformas al artículo que le da vigencia constitucional, incluso ha sido materia en los foros políticos del país. En efecto, "Desde que se reunió en Querétaro, en enero de 1929, la Gran Convención Constitutiva del Partido Nacional Revolucionario, se abordó el tema, tratando de encontrar una solución que, por cierto, estima con fundamento, la importancia de robustecer la economía municipal. En la Declaración de Principios propuesta a la Convención en 20 de enero de 1929, se expresa al efecto:

"El Partido Nacional Revolucionario reconoce que la prosperidad de México debe ser una resultante de la prosperidad de todas y cada una de las unidades de su organización política, es decir, de sus municipios.

"Que la prosperidad y florecimiento del municipio libre no se logrará mientras no se cree la eficiencia económica municipal, es decir, que el resultado de la tributación en los municipios sea bastante a cubrir sus gastos públicos y para establecer los servicios municipales que la vida moderna exige.

"A través del tiempo y por razones históricas se ha venido produciendo una centralización en el orden económico, que se ha traducido en un verdadero empobrecimiento de la hacienda municipal y en una concentración de los fondos públicos.

"En las condiciones actuales que en esta materia prevalecen será muy escaso el número de municipios que puedan, por sus propios recursos, realizar las obras de saneamiento que les son urgentes: de aprovisionamiento de aguas, de pavimentación, de carreteras, etc., etc., así como el establecimiento y sostén de planteles de educación, y seguramente que estarían en condiciones de hacerlo si el régimen rentístico no les absorbiera la mayor parte de sus elementos, al grado de dejarles únicamente lo que les son absolutamente indispensables para mantener sus servicios más elementales.

"En esta virtud, el Partido Nacional Revolucionario luchará porque en forma segura, aunque lenta, se vaya reformando la organización hacendaria actual, proponiendo a fortalecer la hacienda municipal, hasta lograr establecer las verdaderas bases de la vida económica del municipio libre, y, por ende, de su progreso material y cultural."⁴⁹

De la misma manera, el P.R.M. -transformación del anterior partido-, en su declaración de principios del primero de abril de 1938, se ocupa de "estimular el

⁴⁹ Ochoa Campos, Moises, op. cit. p. 455 y 456.

progreso material y moral de las comunidades campesinas, promoviendo la construcción de las obras necesarias, como sistemas de agua potable, molinos de nixtamal, casas tipo para hogar campesino, centros de asistencia social, de educación preescolar, de cultura y recreación; teatros, bibliotecas adecuadas, parques infantiles, etc."⁵⁰ El mismo partido lo reitera al cambiar nuevamente sus siglas -en 1946- a las del P.R.I., que aún ostenta hasta la fecha.

Tal vez el Partido de Acción Nacional -PAN-, partido de la oposición, sea el partido que se ha ocupado, con mayor énfasis, en la autonomía municipal, cuando en su declaración de principios dice: "El principio de la autonomía municipal es básico para la vida de la nación; pero sólo puede ser eficaz cuando se asegure la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en su gobierno, para hacer que esta autonomía se exprese en cumplimiento verdadero de los fines municipales, y se complete y depure con la responsabilidad."⁵¹

En fin, sería prolijo comentar todas las proposiciones discutidas y comentadas en los foros políticos de los partidos, cuyas resultantes se transforman, como suele suceder, en la oferta política de los candidatos a la Presidencia de la República, y ya en el poder se olvidan de darle su verdadera autonomía al municipio libre. Sin embargo, ha habido iniciativas de ley que lo han intentado, como la realizada en el año de 1983.

⁵⁰ *Ibidem.* p. 456.

⁵¹ *ib.* p. 457.

13. LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE 1983.

Este documento intenta justificar la iniciativa de ley enviada a una de las cámaras del Congreso de La Unión, acerca de la autonomía municipal, y corresponde a la "INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL". Define al municipio como "la sociedad natural domiciliada" y asegura que este ha constituido y sigue siendo, en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, y en su cotidiano vivir y quehacer político.

Alude a nuestra historia ancestral a partir de los calpullis de los aztecas, y cita a las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y a los clanes de las adelantadas poblaciones mayas.

El municipio indígena, asegura la exposición de motivos, fue compartido con el municipio español de profundas raíces romana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la independencia y de la Reforma y "perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el municipio libre de la Constitución de 1917."⁵²

Más adelante habla de la naturaleza de la institución municipal, y dice que es de índole social y natural y que encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de la vida nacional como una base de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

⁵² Secretaría de Gobernación.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 19.

Una vez que ha definido el municipio, a manera de premisa mayor, establece que "el municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación".⁵³

Está consciente de que el federalismo propició una política centralizadora que permitió, durante una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Hoy sabemos bien que esa tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de un proyecto nacional coherente.

Sobre el particular, quiero hacer notar, en esta parte de mi tesis, que una de las grandes acciones políticas del presidente de la República en turno, Miguel de la Madrid, fue la descentralización de las instituciones gubernamentales que estaban agobiando al Distrito Federal, y haciendo muy pesado el aparato de la burocracia; pero que quede claro, no del municipio, como lo comentaré más adelante.

Así, pues, dice la exposición de motivos, "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

⁵³ Ibídem, p. 20.

tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio."⁵⁴

La anterior postura descrita en la susodicha exposición de motivos, fue el resultado de los foros abiertos con motivo de la campaña presidencial de don Miguel de la Madrid, quien, por cierto, la llamara "la nueva Campaña de la Revolución Mexicana", en la que, como se sabe, al final de los comicios electorales el pueblo le confirió los destinos de nuestro país. Y es en dicha campaña política en la que, como lo he anotado, el candidato, en su oferta política, menciona la descentralización administrativa, y que ésta deberá fundarse en el ejercicio pleno del municipio libre, en donde los ciudadanos de cada comunidad podrán tomar las decisiones que correspondan realmente a dicha institución municipal en el marco de las leyes de la República.

Asimismo, menciona que el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales, enfatizando que el fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal, sino nacional en toda al extensión del vocablo. En este sentido, dice el documento que analizo, suscrito por el titular del poder ejecutivo, que "ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el municipio, aunque teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es mas en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la constitución vigente a fin de instrumentar

⁵⁴ ib. p. 21.

un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía como política."⁵⁵

Hasta aquí, las buenas intenciones del legislador reformista, son plausibles sus buenos deseos, sin menoscabo de los descontentos, que siempre los hay, pues, no cabe duda, como lo afirma el documento, los municipios -dígase gobierno municipal-, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia, y era en ese sitio en donde el trabajo político del nuevo gobernante Miguel de la Madrid intentaba realizar una reestructuración trascendente, a partir del marco jurídico.

Aunque la descentralización administrativa venía ya de dos sexenios atrás -se inicia a partir de Luis Echeverría-, se acentúa más en el lapso político que comento, pues ya las entidades federativas contaban con delegaciones de las secretarías de estado, y éstas se iban a fortalecer más con las nuevas políticas descentralizadoras. Mas no se habían tocado los principios rectores del municipio.

Pero la rigidez de nuestro sistema constitucional, asienta la exposición de motivos que comento, ante dicha rigidez -"requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por sus indudables permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe haber la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "cuando cam-

⁵⁵ Ib. p. 23.

bia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción."⁵⁶

Continúa el documento aludido, "Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación."⁵⁷

En otra parte enfatiza: "recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr en la realidad política mexicana, el Municipio Libre. (SIC).

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

⁵⁶ Ib. p. 24.

⁵⁷ Ib. p. 24.

"Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el municipio libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimiento a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en su territorio natural y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades de la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los municipios libres.

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

"En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestrurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a

través de unas se regulen por una parte las normas del municipio libre y por otras las de los estados o entidades federativas.

"En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los municipios del país. En Congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en esas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas."⁵⁸

En la transcripción de estos párrafos de la exposición de motivos de la reforma al artículo 115 que comento, independientemente de los comentarios hechos en este apartado, quiero justificar el espacio que le he dado si tomamos en cuenta que muchas de las veces, principalmente ante las antinomias de la ley, o bien, ante las lagunas que pudieran surgir, tendríamos que recurrir al espíritu de la ley, no precisamente para resolver la aplicación de la ley a un caso concreto, sino para apoyarnos en su interpretación, o sea que la "exposición de motivos" nos explica qué es lo que quiso el legislador al promulgar la norma jurídica. En este sentido, resulta ser explicativa, mientras que la norma viene a ser regulativa.

14.- EL PROCESO LEGISLATIVO.

Es sabido que quienes tienen la facultad de presentar iniciativas de ley al Congreso de la Unión, lo pueden hacer indistintamente a cualesquiera de las cámaras, ya sea la de diputados o la de senadores. En el caso que nos ocupa, la

⁵⁸ Ib. p. 25.

iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, fue presentada por el Presidente de la República directamente a la Cámara de Senadores.

a) EN LA CAMARA DE SENADORES.

A unos cuantos días de iniciado su régimen, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid, para ser precisos, el 6 de diciembre de 1982, envía dicha Cámara la iniciativa de ley de referencia, cuyo proceso legislativo formalmente se dió entrada en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la cual fue tomada, para su dictamen, a las siguientes comisiones: a) Primera de Puntos Constitucionales; b) Segunda de Gobernación; y, c) Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social.

Con fecha 27 de diciembre de 1982, las comisiones unidas antes citadas, presentaron, a la consideración de la H. Asamblea de la Cámara de Senadores, el dictamen correspondiente en el que, a partir de la exposición de motivos que acompañó a dicha iniciativa, se hizo un comentario amplio acerca de sus objetivos, para convenir después en la procedencia de tales reformas y adiciones al artículo que comento.

Sin embargo, en el análisis de la fracción IX, las comisiones dictaminadoras encontraron argumentos válidos para mejorar su redacción. En dicho dictamen se puede apreciar lo siguiente: que "las comisiones han encontrado que la redacción de la fracción IX de la iniciativa, al facultar a las legislaturas locales para establecer leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores y los estatutos para regular las relaciones laborales entre los municipios y sus servidores superan antiguos vicios derivados de que, sin apoyo literal de los apartados A) y B) del artículo 123 de la Constitución, los Estados

han legislado, no siempre bien, para regular las relaciones con sus trabajadores y las de los municipios con sus servidores. Además, otorgar esta facultad a las legislaturas locales no es violatorio de la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República, pues ha quedado claro que ésta no puede interpretarse fraccionariamente sino como un orden jurídico total, de manera que desechando la posibilidad de agregarle un apartado más al artículo 123 del Texto fundamental y no existiendo posibilidad de incorporar a los servidores de los estados y municipios en ninguno de los dos apartados actuales, siempre es mejor frente a la ausencia o alguna de la ley, el establecimiento de la norma precisa, que resuelve ese problema jurídico.

"De tal manera, las comisiones advierten que las legislaturas locales harán expeditas las normas que regulen las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales y sus servidores, las que de ninguna manera podrán controvertir las normas constitucionales de la república relativas al trabajo.

"Por estas razones, las comisiones dictaminadoras han preferido cambiar la redacción del primer párrafo de la fracción IX de la iniciativa, para que sea con base en el artículo 123 de la Constitución General de la República y sus leyes reglamentarias, con las que expidan las legislaturas estatales que regulen las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores y que esas reglas comprendan asimismo a los trabajadores municipales y sus relaciones con los ayuntamientos.

"En virtud de que el artículo 123 de la Constitución y sus leyes reglamentarias otorgan y garantizan los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, la impartición de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garantizan la eficacia en sus labores, la solución jurisdiccional de controversias, y con base en ellas tanto los estados como los

municipios pueden celebrar convenios para que instituciones federales presten servicio de seguridad social a los trabajadores, estas comisiones han considerado que la redacción propuesta a la fracción IX contenida en un solo párrafo, asegura por un lado la sujeción de las legislaturas locales a las normas de la Constitución General de la República, y por otro lado la necesaria flexibilidad para que las normas que deriven de ellas contemplen las características y peculiaridades de la legislación laboral de los servidores públicos."⁵⁹

Con las modificaciones aludidas, el dictamen fue aprobado por la Cámara de Senadores. No obstante, en el texto del propio dictamen se vislumbra cierta discrepancia de los senadores Gilberto Muñoz Mosqueda, Arturo Romo Gutiérrez, Angel Aceves Saucedo y Luis José Dorantes Segovia, quienes señalaron que el texto propuesto -por la comisión dictaminadora-, "no es el mejor procedimiento para lograr el propósito que lo anima y que gracias a la posibilidad de desarrollo en cambios jurídicos, propugnarán por su mejoramiento y que suscriben este dictamen para sumarse al interés nacional de robustecerla vida nacional."⁶⁰

Como vimos, la Cámara de origen -por haberse presentado la referida iniciativa en dicha cámara-, con pocas observaciones aprobó la multitudada iniciativa.

⁵⁹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Colección de Documentos. LII Legislatura, p. 27 y 28.

⁶⁰ *ib.* p. 37.

b) EN LA CAMARA DE DIPUTADOS

El día 29 de diciembre de 1982, fue sometida, para el debate correspondiente, la referida iniciativa en la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, y teniendo también, como punto de referencia, la minuta, con proyecto de decreto, procedente de la Cámara de Senadores.

En esa fecha, el Diario de los Debates recogió las intervenciones de siete diputados: dos del PAN, y sólo uno por cada uno de los siguientes partidos: PRI, PESUM, PST y PDM. Del contenido de tales intervenciones, se desprende que la mayoría -cinco- de los partidos políticos hablaron en favor; sólo el PESUM y el PPS hablaron en contra.

Sin embargo, esa misma fecha, fue aprobado el proyecto de reformas y adiciones al artículo 115, sin que mediara, en la votación, alguna reserva, por parte de algún diputado, para que alguna fracción del artículo susodicho se discutiera por separado; por lo que, para los efectos constitucionales, se ordenó pasara a las legislaturas de los Estados.

De este modo se daba cumplimiento a la intervención del Constituyente Permanente, cuya presencia -el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas-, hace posible la reforma de nuestra ley de leyes, lo cual es positivo, a condición de no variar los principios rectores que la fundan.

c) EN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.

Aprobado el dictamen por la Cámara Alta -la de Senadores- como ya se dijo pasó a la de diputados para su debate y, en su caso, aprobación. Discutido y aprobado en esta última Cámara, por acuerdo de su Presidencia, y para los

efectos del artículo 135 Constitucional, el proyecto de decreto y la exposición de motivos, fue enviado a las legislaturas de las entidades federativas .

Ahora bien, con las formalidades del caso, es decir, aprobado a su vez por la mayoría de las legislaturas locales estatales y del D.F., el proyecto de referencia fue enviado,

Por el Congreso de la Unión, al Presidente de la República para su promulgación y, en su caso, publicación en el Diario Oficial, de la Federación, con lo cual se dió por terminado el proceso legislativo.

15.- EL CONTENIDO DE LA REFORMA.

Las repetidas reformas constitucionales al artículo 115, a partir de 1917, buscaron encontrar los mejores cauces hacia el desarrollo del municipio libre con todo lo que es, inclusive, con sus implicaciones políticas y administrativas. La más trascendente es la realizada en 1983, como ya se dijo. Esta, en "la parte política de la reforma aludida introduce una innovación: precisa las reglas fundamentales para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración. El órgano competente para suspender a los ayuntamientos, declarar que han desaparecido y privar del mandato a alguno de sus miembros o renovarlo en él, es la legislatura local. Los motivos para fundar tales acciones serán determinadas por cada ley estatal. El acuerdo de las dos terceras partes de la respectiva legislación y la garantía de audiencia son otros requisitos constitucionales, establecidos para evitar un proceder arbitrario en tan delicado asunto."⁶¹

⁶¹ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero.- MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION, p. 298.

La representación proporcional de los partidos políticos en las comunas, a nivel general, es otro de los aspectos innovadores de la reforma. Antes ya existía, pero solamente para los municipios con trescientos mil habitantes o más.

En el aspecto administrativo, "la reforma enriquece la competencia municipal en cuanto a los servicios públicos, en dos sentidos:

- I. La responsabilidad que le otorga en la administración directa de ciertos servicios básicos (fracción III, inciso a).
- II. La facultad que le es concedida para celebrar convenios con la Federación y con los estados, con el fin de asumir la prestación de un servicio de competencia federal o estatal.

"En ambos casos la reforma pretende la descentralización de los servicios públicos. La facultad de convenir entre dos o más municipios sobre servicios públicos también está prevista.

"Otra materia que extiende el ámbito municipal es la relativa a la urbanización y así, la nueva fracción V faculta al municipio a participar desde la formulación hasta la administración de los planes de desarrollo urbano. Esta disposiciones particularmente importante dada la necesidad de descentralizar la industria del país hacia la provincia.

"No obstante los beneficios políticos y administrativos que la reforma reporta al municipio, su parte toral es la relativa al aspecto económico. Porque la libertad y la autonomía municipales carecen de sentido cuando no se cuenta con los medios materiales para su ejercicio y preservación."⁶²

⁶² lb. p. 299.

Efectivamente, como lo asientan Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, el problema fundamental de los municipios es el económico, cuestión comentada por Jara y Medina en el Congreso Constituyente de 1917, lo cual, aun con las reformas, no se ha podido subsanar, sin embargo, vale la pena comentar también que antes de la reforma de la fracción II del artículo que comento, los ingresos municipales que conformaban su patrimonio estaban determinados por las contribuciones que asignaran las legislaturas estatales. Ahora estas aportaciones constituyen sólo una parte de su erario, según se desprende ahora, del contenido de la fracción IV del susodicho artículo 115.

Otra aportación novedosa de la multicitada reforma se refiere al último párrafo de la fracción VIII, en el cual, literalmente se dice lo siguiente: "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."

Estas leyes que expidan las legislaturas locales deberán contemplar los derechos mínimos que a los trabajadores deban asistir, como son: la garantía de sus derechos; el servicio público de carrera, es decir, darles posibilidades de permanencia y ascensos; el acceso a la función pública, lo que se Traduce en la posibilidad de ocupar, en las comunas, puestos de dirección; la protección del salario; la seguridad social; las normas que regulen las controversias laborales, dentro de los aspectos relativos a las condiciones específicas de cada entidad federativa.

16.- LOS EFECTOS DE LA REFORMA.

La reforma, tantas veces aludida, fue publicada el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación. A partir de esa fecha las legislaturas estatales comenzaron a adecuar sus constituciones respectivas a los preceptos reformados y a revisar la Ley Orgánica del municipio Libre, así como otras leyes que tuviera preceptos contradictorios a la letra y espíritu del artículo reformado.

Con relación a los municipios, como partes afectadas con la reforma al artículo 115 constitucional, de igual manera, tuvieron que encauzar su administración en concordancia con los preceptos reformados, tanto a nivel federal como estatal. Sabemos, por otra parte, que el proceso de adecuación a las nuevas normas requieren de ajustes y de tiempo, principalmente para los ayuntamientos que, por razón de la distancia respecto a las capitales de los estados, y por virtud de su raquítica situación económica y cultural, no les fue fácil discernir acerca de los alcances de la reforma. No obstante, a diez años de distancia, todos los municipios están recibiendo sus beneficios; pero no su autonomía plena.

Por lo que hace a los tratadistas del Derecho, Ochoa Campos, por ejemplo, dice: "La falta de seriedad técnica de que adoleció la pretendida reforma municipal del 83, tuvo su origen en un planteamiento equivocado, que desvirtuó la tesis mexicana sobre el municipio libre sostenida por la revolución.

"En efecto, la tesis de la revolución mexicana enarbolada desde 1906 sobre el Municipio Libre, es el de la Autonomía Municipal. No hay documento alguno entre los planes revolucionarios, en las discusiones del Constituyente de 1917 sobre el artículo 115, ni de cualquier otra especie, que hable de descentralización municipal.

"Pero, al calor de la campaña presidencial del licenciado de la Madrid y coreando su tesis muy laudable sobre la descentralización de la vida nacional, gentes sin escrúpulos ni preparación, creyeron muy fácil llevar esa tesis al Municipio, dando así origen a una falsa corriente municipalista dirigida a consumir una descentralización municipal como base de la reforma al Municipio mexicano.

"Los neo-municipalistas de falso cuño, olvidaron que dentro un Estado Federal, como el nuestro, no cabe la descentralización municipal dentro del ámbito político constitucional. Era, por lo tanto, un error medular plantear la reforma municipal en el artículo 115 sobre la base de la concepción descentralizada, propia de un Estado Unitario y no sobre la tesis de la autonomía municipal, propia de una Estado Federal o Compuesto.

"Precisamente la doctrina señala que, en el Estado Federal, las relaciones entre los tres niveles de gobierno -Federación, Estado y Municipio- son de autonomía entre sí. No puede haber en la Federación Nacional, Estados descentralizados. Tal cosa sólo podrá suceder dentro de un Estado de tipo Unitario o Central. En cambio, en la Federación, hay Estados soberanos y Municipios autónomos, que la Revolución Mexicana ha consagrado bajo la forma del Municipio Libre.

"Quiero decir esto que, desde el punto de vista político, no puede haber descentralización municipal dentro del Estado Federal. Solamente puede haber descentralización administrativa, pues al Municipio corresponde el tipo de descentralización por región en Derecho Administrativo, mas no en Derecho Constitucional.

"¿Cómo, pues, basar una reforma municipal constitucional en el principio descentralizador?

"Tamaño aberración fue la que consumaron los neo-municipalistas al reformar en 1983 el artículo 115".⁶³

La tesis del maestro Ochoa Campos es respetable, sólo que la mencionada reforma, si nos damos cuenta, no habla en ningún momento de la descentralización del municipio libre; si lo hiciera, sería un absurdo. Por otra parte, la exposición de motivos, ciertamente, menciona once veces las grafías centralismo, centralizadora, centralización, descentralizar, descentraliza, pero no se refiere, ni por asomo, a la descentralización del municipio, sino a las atribuciones de las funciones de los estados y de la federación absorbidas a costa de la autonomía municipal. La exposición de motivos tendrá faltas de puntuación, como lo señalan los tratadistas, pero en el fondo, muy plausible por cierto, propone devolver a los municipios las funciones que de su autonomía se desprenden, y de las que por vicios o abuso de poder se les había desprovisto.

Sin embargo, en el estudio que del municipio hace el maestro Tena Ramírez, citando a Kelsen, dice: "La lucha por la autonomía local, fue originalmente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático" -Kelsen-. El mismo autor agrega: "Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática, el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una centralización."⁶⁴

⁶³ Ochoa Campos, op. c. p. 123 y 124.

⁶⁴ Tena Ramírez, op. c. p. 158.

Me parece, no obstante, que el problema de la descentralización, es un problema conceptual, sin negar, por supuesto, el fenómeno real resultante. Veamos, por principio de cuentas, y en la vertiente política, la centralización como sistema de gobierno, incluye la facultad jurídica del ejercicio del poder a un gobierno del "centro" en todo su ámbito territorial. Y en este orden de ideas, mal se podría hablar de descentralización, porque ello implicaría "transferir el poder de decisión a una autoridad que goza de cierta independencia con respecto al poder central". De donde se desprende el menoscabo -en sus características formales y doctrinarias- del ejercicio del poder de los estados unitarios. Por lo tanto, en los estados con sistema de gobierno unitario -que no riñe necesariamente con la democracia-, no se puede dar el fenómeno de descentralización, ni política ni administrativamente.

Por otra parte, el vocablo "centralizar" semánticamente quiere decir: "hacer que se unan en un centro"; "llevar hacia el centro"; "fortalecer el centro". Se trata, pues, de un verbo transitivo. De la misma manera en el aspecto político, significa "tomar para sí -el gobierno central- toda la autoridad". Por el contrario, la palabra descentralizar, también verbo transitivo, implica transferir a diversas corporaciones parte de la autoridad que antes ejercía el estado. Ahora bien, esa transferencia de autoridad, en un sistema como el nuestro, se da sólo cuando la entidad descentralizada tiene facultades decisorias, patrimonio propio y personalidad jurídica: Pemex, Seguro Social (IMSS), etc. y, sin embargo, no son instituciones autónomas.

CAPITULO IV

NECESIDAD DE LEGISLAR PARA PRECISAR LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES EDILICIAS

17. NATURALEZA DE LOS AYUNTAMIENTOS.
18. FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS CABILDOS MUNICIPALES.
19. FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS EDILES, DE ACUERDO CON LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ.
20. LA REGLAMENTACION MUNICIPAL COMO UN MEDIO PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DE LAS COMUNIDADES.

En un estado de derecho, la función pública sólo puede entenderse si está respaldada por una norma jurídica. En efecto, el funcionario público sólo puede hacer, en el desempeño de su función, lo que le ordena la ley esto es, todo lo que está jurídicamente ordenado, está jurídicamente permitido al poseedor de la función. A contrario sensu, todo lo que no esté jurídicamente ordenado, está jurídicamente prohibido, por supuesto, al funcionario público. Este aserto nos lleva, necesariamente, a plantearnos el problema de si la legislación municipal regula exhaustivamente las conductas de gobernantes y gobernados. En el caso de los ayuntamientos -o sea el gobierno municipal-, examinar si la Ley Orgánica del Municipio Libre es suficiente, jurídicamente hablando, para prever todos los posibles actos edilicios.

17.- NATURALEZA DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Los ayuntamientos son organismos colegiados de elección popular directa y, al tenor del artículo 115 constitucional, "no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado". Este mandato visible en la fracción I del citado artículo constitucional, es retomado en las constitucionales locales -en el Estado de Veracruz se localiza en el 114 de la Constitución local-, y ampliado en las leyes orgánicas municipales de las distintas entidades federativas.

En efecto, se trata de uno de los elementos constitutivos del municipio; esto es, del gobierno municipal, pues, al igual que el estado, el municipio se conforma de: territorio, habitantes, orden jurídico y gobierno y es, por otra parte, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, de donde se desprende que venga a ser la célula política más importante del estado mexicano, cuyo gobierno llamado ayuntamiento merezca nuestra preocupación.

El artículo 114 de la Constitución local, en sus trece fracciones, regula las facultades y obligaciones de los municipios y establece, precisamente en la fracción XIII, las "facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca la Legislatura, los bandos de policía, buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez"

No obstante que los ayuntamientos son elegidos directamente por la ciudadanía inscrita en el padrón electoral, y no obstante también que administran a los municipios libres, "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 de 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".(fracción II del artículo 115 constitucional).

Esta facultad concedida a las legislaturas locales, en el Estado de Veracruz está prevista en la fracción VII del artículo 68 de la Constitución local, y reglamentada en diversos artículos de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

La anterior disposición ha sido cuestionada por los tratadistas del derecho municipal, por cuanto que significa una restricción a la autonomía del municipio libre, pues puede llegar al abuso del poder cuando alguna comuna no sea del agrado del gobierno estatal, pese a la garantía de audiencia prevista en la propia ley.

18. FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS CABILDOS MUNICIPALES.

Se denomina cabildo municipal al ayuntamiento en sesión, en donde se toman los acuerdos de manera colegiada que tiendan a la buena administración del municipio. En este orden de ideas, el cabildo municipal se integra con los miembros del ayuntamiento: a) el presidente municipal; b) El o los síndicos; y, c) El regidor o los regidores, así como con el secretario del ayuntamiento, nombrado desde la primera sesión del cabildo.

Ahora bien, desde la primera sesión del cabildo, el ayuntamiento distribuirá, entre sus miembros, las comisiones y designará al tesorero y, como ya se dijo, también al secretario. De ello se levantará un acta, la cual será enviada a la Legislatura del Estado. Los ayuntamientos celebrarán gestiones ordinarias, cuando menos, una vez por semana; y extraordinarias cuando ocurriere algún asunto urgente que amerite ser tratado en el cabildo municipal. Para que haya quórum en las sesiones es necesaria la concurrencia de la mayoría de los miembros del ayuntamiento. Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos y, en caso de empate, el presidente municipal tiene voto de calidad.

19. FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS EDILES DE ACUERDO CON LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ.

La Ley Orgánica del Municipio Libre -catalogada como Ley número 40-, fue expedida por la "Honorable Quincuagésima tercera Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, en uso de la facultad que le concede la fracción I del artículo 68 de la Constitución Política local", con fecha 9 de febrero de 1984. Se trata de un ordenamiento jurídico que consta de 12 títulos, 31 capítulos, 174 artículos y siete artículos transitorios. Reglamenta el artículo 114 de la Constitución Política del Estado, y, por supuesto, es congruente con el artículo 115 del Código Político que nos rige. Por consiguiente, regula los derechos y obligaciones de los ayuntamientos del estado, como organismos colegiados, y determina las facultades y deberes de los ediles: presidentes, síndicos y regidores, así como las de los funcionarios municipales de alta jerarquía, como son los tesoreros y secretarios de los ayuntamientos.

Con el objeto de comentar sucintamente las funciones así como las facultades y obligaciones de los ediles, a continuación se aluden todos y cada uno de los títulos de la ley que comento:

TITULO PRIMERO.- El primer capítulo se refiere a la materia jurídica de la que se ocupa, enfatizando que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz. Asimismo, señala, por su nombre, a todos los municipios de la entidad como parte substancial de la materia.

En el capítulo segundo determina la competencia y requisitos para la creación, supresión y fusión de municipios. En el caso de las controversias que pudieran surgir por el problema de los límites municipales, éstas se podrán solucionar con la intervención de la Legislatura. Lo anterior viene al caso porque en tratándose de la creación y supresión de municipios, surgen determinadas inconformidades. Por regla general a los habitantes les conviene que su comunidad tenga la más elevada jerarquía, tal vez sea tan sólo una actitud derivada del sentimiento al ius soli -el derecho al suelo-.

El capítulo tres del mismo título, está dedicado al territorio municipal, y señala que los municipios estarán constituidos por una cabecera -donde residen los poderes municipales, manzanas, congregaciones y rancherías. En las congregaciones habrá un agente municipal de elección popular.

El capítulo IV está dedicado a la vecindad de los habitantes del municipio, por lo tanto, a partir de la vecindad, surgen derechos y obligaciones; por ejemplo, son vecinos todos los habitantes que residen habitualmente en el territorio lógicamente del municipio donde vivan. También dicha vecindad se adquiere por

tener seis meses cuando menos con domicilio establecido dentro de su territorio y con residencia efectiva por dicho lapso. Pero también dicha vecindad se puede perder por ausencia legalmente declarada, o por ausencia de más de seis meses, o por manifestación expresa de residir en otro lugar. por lo que hace a las comisiones oficiales, ya se trate de elección popular o no, la vecindad no se perderá.

TITULO SEGUNDO.- En el primer capítulo se determina cómo se integran los ayuntamientos, es decir, por el presidente, los síndicos y los regidores. Como ya lo apunté en otro apartado, los ayuntamientos son organismos colegiados y, las decisiones trascendentes se toman con el consenso de todos los ediles y en sesión de cabildo, de la cual se debe levantar acta. Asimismo, en cada congregación existirá un servidor público de elección popular directa, y que, como ya se dijo, se denominará agente municipal.

Por otra parte, el número de miembros de un ayuntamiento será de tres para los ayuntamientos de menos veinte mil habitantes; de cinco, para los ayuntamientos de veinte mil a 35 mil; de siete, para los que tengan de 35 mil a 60 mil habitantes; de nueve, para los municipios de 60 a 125 mil habitantes; y, de 13, para los municipios de mas de 25 mil habitantes hasta 250 mil; y de 15, para aquellos de más de 250 mil habitantes.

Además, de acuerdo con las leyes electorales, en todos los ayuntamientos deberán estar representadas también las minorías provenientes del juego de los partidos políticos. Ahora bien, los miembros de los ayuntamientos no podrán ser reelectos para el período siguiente; pero, pasado un período, si podrán participar nuevamente en las comunas.

En el capítulo segundo se establece la fecha en que deben ser instalados los ayuntamientos, señalando el día primero de enero inmediato a la elección y en un acto solemne, en el cual el presidente municipal protestará ante el síndico y en presencia de los demás ediles, y éstos ante aquél.

En la primera sesión de cabildo, que debe ser lo más pronto posible a partir del acto solemne de protesta, el ayuntamiento distribuirá, entre sus miembros, las comisiones y nombrará al tesorero y al secretario. Las referidas comisiones podrán ser: de hacienda, de limpia pública, de mercados, de comercio, de panteones, de deportes, de jardines y ornato, de educación, de ecología, de construcción, de tránsito, etc.

También pueden ser de: asentamientos humanos, fraccionamientos, reservas y regularización de la tenencia de la tierra, participación ciudadana y juntas de mejoramiento, agua potable, drenaje y alcantarillado, registro civil, alumbrado público, gobernación, reglamentos y circulares, entre otras.

En los municipios de mas de cien mil habitantes, se podrán ejercer todas las comisiones que aquí me permito citar y algunas otras no contempladas en la ley; pero que por acuerdo del cabildo se podrían crear, dadas las características del municipio. Asimismo, en los municipios de menor carga poblacional, algunas de las comisiones aquí enunciadas no tendrían razón de ser.

En el capítulo tercero de este título, se encuentran señaladas las funciones y atribuciones de los ayuntamientos, como organismos colegiados y, en el capítulo cuarto, en 16 fracciones del artículo 36, y en siete del artículo 37, se encuentran subsumidas las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, de las cuales paso a transcribir las correspondientes al artículo 36:

ARTICULO 36.- Son facultades y obligaciones del presidente municipal:

- I.- Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento y dirigir los debates;
- II.- Vigilar las labores de la secretaria;
- III.- Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de los diversos ramos municipales y aplicar a los infractores las sanciones correspondientes.;
- IV.- Vigilar que diariamente se califiquen a los infractores de los reglamentos, imponiendo en ese acto la sanción que les corresponda;
- V.- Comunicar y ejecutar las disposiciones del ayuntamiento;
- VI.- Suspender la ejecución de los acuerdos que estime contrarios a la ley, informando al ayuntamiento, a más tardar en ocho días, para que éste los reconsidere o ratifique;
- VII.- Dictar los acuerdos de trámite;
- VIII.- Citar al ayuntamiento a sesión extraordinaria cuando la urgencia del caso lo reclame o alguno de los miembros lo solicite;
- IX.- Vigilar que la recaudación de todos los ramos de la hacienda municipal se haga con exactitud, cuidando de que su inversión se efectúe con estricto apego al presupuesto de egresos;
- X.- Inspeccionar los trabajos y dependencias del ayuntamiento, proponiendo las medidas que tiendan a regularizar el régimen municipal y mejorar los servicios públicos;
- XI.- Librar las órdenes de pago a la tesorería municipal, conforme al presupuesto, firmándolas en unión de los ediles del ramo respectivo y del secretario;
- XII.- Informar a los poderes del estado, de todos los asuntos que tengan relación con ellos;

- XIII.-Efectuar reuniones de trabajo y hacer visitas a las congregaciones de su municipio y dar cuenta al ayuntamiento del resultado de ellas;**
- XIV.-Coordinarse con las autoridades para tratar asuntos administrativos;**
- XV.- Nombrar, promover y remover libremente a los empleados de confianza, excepto el secretario y el tesorero; y**
- XVI.-Las demás que le resulten de esta ley y sus reglamentos.**

De acuerdo con las atribuciones conferidas a los presidentes municipales, resultan minimizadas las de los demás ediles pues, de acuerdo con la fracción XV, los presidentes municipales nombran a sus empleados de confianza: directores, oficial mayor, secretario privado, subsecretarios, jefes de departamento, y otros. Todos ellos, juntos con el presidente municipal, son los que verdaderamente realizan la administración del municipio. Esta aseveración es notoria e incuestionable en aquellos municipios de mayor importancia. Debo aclarar que los tesoreros y secretarios de los ayuntamientos también son empleados de confianza.

En consecuencia, se debe limitar dicha atribución conferida al presidente municipal, y pasaría como facultad del ayuntamiento, pues de otra suerte pudieran surgir contubernios en perjuicio de la ciudadanía. Por otra parte, como está redactada dicha fracción, le resta funciones a los ediles, a grado tal que éstos, en muchos casos, se convierten en ediles de mera consulta.

En el capítulo quinto, del referido título, propiamente en el artículo 38, dice:

ARTICULO 38.- Los síndicos son los encargados de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y la representación jurídica de los

ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, así como en la gestión de los negocios de hacienda.

Ahora bien, la costumbre registra la versión de que el síndico primero en el caso de que la comuna tenga varios, o único, es el apoderado legal del ayuntamiento del que forme parte; pero, si nos damos cuenta, el artículo transcrito habla de "los síndicos" y hay ayuntamientos que tienen dos o más síndicos. La obscuridad del artículo 38 genera confusiones que aprovecha el presidente municipal para, en un momento dado, quitarle la función al síndico primero. En lo particular, creo que el legislador, al hablar en plural "los síndicos", se estaba refiriendo, efectivamente, a todos los síndicos, primeros o únicos, del Estado, por lo que el número plural funciona; pero también pudo referirse a todos, absolutamente a todos, sin que reparara si se trataba de ayuntamientos con uno o más síndicos.

En consecuencia, en este trabajo de tesis, estoy proponiendo la reforma al artículo mencionado, de acuerdo al siguiente tenor:

ARTICULO 38.- Los síndicos primeros -o únicos-, son los encargados de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y la representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, así como en la gestión de los negocios de hacienda.

De esta manera haríamos congruente la costumbre con la ley y le quitaríamos la ambivalencia u obscuridad que aparecen la redacción del citado artículo que está vigente.

El capítulo sexto del título que comento se refiere a las facultades y obligaciones de los regidores, quienes están obligados a aceptar las comisiones que les sean conferidas y a desempeñarlas conforme a las leyes y reglamentos.

En cuanto al capítulo séptimo, que se refiere a las comisiones en el artículo 43 dice:

ARTICULO 43.- Los ediles no tendrán facultades ejecutivas en las comisiones que les correspondan, sino en los asuntos de mero trámite. En los demás pondrán a la consideración del ayuntamiento los problemas relativos para que éste, por mayoría de votos, tome las resoluciones pertinentes.

Si esto es así, ¿entonces quién gobierna?. El presidente municipal también es un edil. Se llegaría al absurdo de que el aparato administrativo tiene más poder que el propio ayuntamiento.

En los municipios con suficientes recursos económicos y que son aquellos de más de cien mil habitantes, cuentan, como ya lo apunté en otra parte de este trabajo con un aparato administrativo compuesto de direcciones, subdirecciones, oficialía mayor, departamentos, unidades de recursos humanos, de ecología, etc., a cargo de personal de confianza, cuyos titulares llegan a tener más poder que los síndicos y regidores, en virtud de que los reglamentos o la presidencia municipal les ha conferido facultades decisorias.

Lo anterior desvirtúa también la estatura política de los síndicos y regidores, quienes, como sabemos, son elegidos por el pueblo, convirtiéndose en vigilantes -de la administración municipal-, gestores, o, inclusive, "boy office". Todo ello en la medida en que el Presidente municipal les permita actuar. En esas

condiciones, un presidente municipal se la puede pasar sin los demás ediles, salvo para firmar la documentación que, conforme a la ley, deben calzarla los ediles: actas de cabildo, la proveniente de la comisión de hacienda, y otras.

Por lo tanto estoy proponiendo la modificación al artículo 43, de acuerdo con la siguiente redacción:

ARTICULO 43. Los síndicos y regidores tendrán facultades ejecutivas sólo en el desempeño de su comisión así como en los asuntos de mero trámite. En los demás pondrán a la consideración del ayuntamiento los problemas relativos para que éste, por mayoría de votos, tome las resoluciones pertinentes.

TITULO TERCERO.- El capítulo primero está dedicado a los jefes de manzana, los cuales son los verdaderos auxiliares del ayuntamiento.- El capítulo segundo determina cuales son los organismos auxiliares de la administración municipal, como las juntas de mejoramiento moral cívico y material, los comités y patronatos que constituyan los vecinos para la realización de obras de beneficio colectivo.

TITULO CUARTO.- Este título se relaciona con el régimen administrativo y comprende, en el capítulo primero, a la secretaría del ayuntamiento; en el segundo, a la tesorería municipal; y, el tercero, a las relaciones laborales.

TITULO QUINTO.- Este título está dedicado al patrimonio municipal. Tiene solamente un capítulo; pero su importancia es capital, si tomamos en cuenta que establece las particularidades que se derivan de la formación de la hacienda municipal, o sea, los bienes inmuebles que le pertenezcan, los cuales, deberán estar debidamente inventariados, lo mismo que los bienes muebles; los ingresos

que deberán percibir de acuerdo con la ley de ingresos municipales, así como los demás recursos de los municipios que se deriven de las leyes.

TITULO SEXTO.- Este título esta dedicado a los servicios públicos como: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, mercados y centros de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, policía municipal, tránsito municipal, espectáculos públicos, ecología, sanidad, educación, turismo, comercio, centro históricos registro civil, ferias, y otros que determinen las leyes y el cabildo municipal.

TITULO SEPTIMO.- Este título se refiere a las concesiones. No todos los ayuntamientos pueden proporcionar, con eficacia, todos los servicios; de ahí que en el capítulo único de este título, se dedique a señalar las condiciones, cuando éstas se den, que permitan a los ayuntamientos celebrar contratos con terceros para el otorgamiento de concesiones, como por ejemplo, agua potable, panteones, limpia pública, etc.

TITULO OCTAVO.- Además, en este título también relativos a los convenios que podrán suscribir los ayuntamientos con el estado y la federación, se encuentran reglamentados, abarcando también la coordinación con la administración municipal, como es el caso de celebrar convenios con el estado y/o la federación, para que se hagan cargo de algunas funciones relativas a la administración y recaudación de contribuciones, o bien que el estado se haga cargo de las obras públicas o prestación de servicios, incluye también la posibilidad de celebrar convenios con personas físicas o jurídicas, como fundaciones, patronatos, comités asociaciones civiles, juntas de mejoramiento, etc., para que, de igual manera, realicen algunas prestaciones de servicios. En

el capítulo segundo aparece reglamentada la obligación de los particulares para la contribución de las obras públicas.

TITULO NOVENO.- Este título está dedicado a los asentamientos humanos. En su único capítulo establece que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo; la creación y administración de sus reservas territoriales; la vigilancia del uso del suelo; la regularización de la tenencia de la tierra; el otorgamiento de licencias y permisos para uso del suelo urbano; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

TITULO DECIMO.- Este apartado se relaciona con la responsabilidad de los servidores públicos municipales, con énfasis en aquellos funcionarios que manejan recursos económicos, como los tesoreros municipales, los cuales deberán otorgar una fianza de compañía legalmente establecida para garantizar los fondos que manejan.

El capítulo segundo se relaciona con la suspensión y revocación del mandato de los miembros de los ayuntamientos. Esto sólo puede ocurrir por causas graves, por actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales, como son el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; etc. Dicha suspensión o revocación sólo puede ocurrir mediante la intervención de la Legislatura en donde las partes deben ser oídas.

El capítulo tercero se relaciona con la suspensión y declaración de desaparición de los ayuntamientos. De igual manera, esto sólo puede ocurrir por causas graves, como por ejemplo, cuando se haya perdido el orden y la paz del municipio, o cuando el ayuntamiento abandone sus funciones, o cuando haya renuncia o separación mayoritaria de los miembros del ayuntamiento, etc.

El Capítulo cuarto establece el procedimiento mediante el cual se lleven a cabo las denuncias y substanciación de las mismas, ante la H. Legislatura del Estado, o, en su caso, Comisión Permanente, para que el ejecutivo, con fundamento en la ley, declare, en casos muy especiales, la desaparición de los poderes municipales.

El capítulo quinto establece la responsabilidad administrativa de todos los servidores públicos del municipio, los cuales, por su propio encargo, tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, si no fuere así existirá siempre la posibilidad de que se les exija el cumplimiento de su deber, mediante un procedimiento que se establece en este capítulo.

TITULO UNDECIMO.- Este título sólo tiene un capítulo, y está dedicado a los consejos municipales. Esto es, en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, si conforme a la Ley no procediere que entrasen en funciones los suplentes, la Legislatura del Estado designará entre los vecinos, a un Concejo Municipal que concluirá el período respectivo.

"Los miembros del Concejo Municipal, tendrán las mismas obligaciones y facultades que establece esta Ley, para los componentes de un ayuntamiento, así como los derechos que la misma les otorga." (Art. 162)

Creo que en la práctica se abusa de esta facultad conferida a la Legislatura por cuanto que, cuando se declara que ha desaparecido un ayuntamiento, o alguno de sus miembros, no se llama al o a los suplentes, sino que se hace uso de la facultad discrecional que aparece en el numeral 163, el cual a la letra dice: "La Legislatura del Estado, discrecionalmente podrá suspender o remover a los miembros del Concejo Municipal y designará a quien los sustituya."

TITULO DUODECIMO.- De igual manera, este título sólo tiene un sólo capítulo, y se refiere a las declaraciones patrimoniales de todos los ediles de los ayuntamientos: Presidentes, síndicos y regidores, miembros de los consejos municipales, secretarios, oficiales mayores y tesoreros de los citados ayuntamientos. La Legislatura del Estado tiene la obligación, de conformidad con las leyes, de llevar un registro de tales declaraciones patrimoniales.

Por último, quiero dejar asentado que, en este apartado, he comentado las principales normas contenidas en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, las cuales regulan las funciones administrativas y, en su caso, legislativas, de los ayuntamientos de los 207 municipios de la entidad. He señalado, asimismo, algunas de las deficiencias de las citadas normas, y aportado algunas ideas para hacerlas más explícitas.

20. LA REGLAMENTACION MUNICIPAL COMO UN MEDIO PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DE LAS COMUNIDADES.

De acuerdo con la fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República; la fracción XIII del artículo 114 de la particular del Estado de Veracruz; la fracción XII del artículo 34 de la Ley Orgánica del Municipio Libre; y la Ley 71 expedida por la H. Legislatura estatal, todos los municipios de la entidad están facultados para expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Ahora bien, con fundamento en los ordenamientos normativos antes aludidos, y en atención a los intereses socioeconómicos que deben tutelarse en cada municipalidad, los ayuntamientos Veracruzanos están facultados para, a través del cabildo de cada uno de ellos, darse sus propias normas jurídicas. Los principales reglamentos son los siguientes:

- 1.- Bando de Policía y Buen Gobierno
- 2.- Reglamento Interior del Ayuntamiento.
- 3.- Reglamento de Sesiones de Cabildo.
- 4 - Reglamento de Jefes de Sección y de Manzana.
- 5.- Reglamento de Agentes municipales.
- 6.- Reglamento de Limpia Pública.
- 7.- Reglamento de Mercados.
- 8.- Reglamento de Comercio.
- 9.- Reglamento de la Construcción y Uso del Suelo.
- 10.- Reglamento de Ecología.
- 11.- Reglamento de Panteones.

- 12.- Reglamento de Sanidad.
 - 13.- Reglamento de Espectáculos Públicos.
 - 14.- Reglamento del Agua Potable.
 - 15.- Reglamento de Plazas, Jardines y Ornato.
 - 16.- Reglamento de Vialidad y Tránsito.
 - 17.- Reglamento de Industria y Artesanías.
 - 18.- Reglamento de Alcantarillado y Drenaje.
 - 19.- Reglamento de Tortillerías, Molinos y Fábricas de Tortillas.
 - 20.- Reglamento de Panaderías y Reposterías.
 - 21.- Reglamento de Hoteles, Moteles y Casas de Huéspedes.
 - 22.- Reglamento de Ferias Titulares.
 - 23.- Reglamento de Rastros y Matanza de Ganado.
 - 24.- Reglamento de Peluquerías y Salones de Belleza.
 - 25.- Reglamento de Restaurantes, Fondas y Loncherías.
 - 26.- Reglamento de Bares y Cantinas.
 - 27.- Reglamento de Introducción y Expendios de Pulque.
 - 28.- Reglamento de Explotación Lacustre.
 - 29.- Reglamento de Actividades Turísticas.
 - 30.- Reglamento de Actividades Deportivas.
- Otros que marque el interés público municipal.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El municipio es una entidad jurídica en continua transformación, compuesto de territorio, una sociedad domiciliada, orden jurídico y gobierno. En México, su proceso de transformación tiende hacia el logro de una autonomía plena.

SEGUNDA: En este sentido, la edad del municipio es muy antigua. Sus elementos se han ido perfeccionando al través del tiempo y en la medida que la civilización avanza.

TERCERA: En nuestro país nace a la vida jurídica con la Constitución de 1917, precisamente en el artículo 115 constitucional, con la categoría política de "municipio libre", y como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado mexicano.

CUARTA: Las reformas de 1983, al artículo 115 constitucional, no tratan de la descentralización municipal, sino de la ampliación de funciones, mediante la devolución de algunas de ellas que venían ejerciendo los estados miembros o la federación. Principalmente las que tienen que ver con la hacienda municipal.

QUINTA: Para el ejercicio efectivo de las funciones edilicias, es conveniente reformar los artículos 38 y 43 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, con el objeto de precisar la facultad de los síndicos, en el primer caso y, en el segundo, conferir, a todos los ediles, las facultades ejecutivas que se deriven de sus comisiones. Dichas reformas están siendo propuestas en el capítulo cuarto de esta tesis.

BIBLIOGRAFIA

1. **López Rosado, Felipe.** Introducción al Estudio de la Sociología.
2. **Jacques Pirenne.** Historia Universal.
3. **Ochoa Campos, Moisés.** La reforma Municipal.
4. **Margadán, Guillermo F.** Derecho Romano
5. **Burgoa, Ignacio.-** Derecho Constitucional Mexicano.
6. **Gran Enciclopedia Larousse.-** Editorial Planeta.
7. **Riva Palacio, Vicente.-** México a través de los -Siglos.
8. **Mendieta y Nuñez, Lucio.-** El Problema Agrario de México.
9. **Tena Ramírez, Felipe.-** Derecho Constitucional Mexicano.
10. **De la Torre, Juan.-** La Constitución Federal de -1857, sus adiciones, reformas y leyes Orgánicas anotadas y concordadas, 1891
11. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-** Secretaria de Gobernación.
12. **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Colección de Documentos.- LII Legislatura.
13. **Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero.-** Mexicano -esta es tu Constitución
14. **Constitución Política del Estado de Veracruz.**
15. **Regencia de la Editora de Gobierno.-** Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave.

**ESTE TRABAJO FUE EDITADO E IMPRESO POR OSCAR D' JESUS AGUILAR GARCIA Y/O COMPUTESIS Y CONSTA DE 20
EJEMPLARES TERMINADOS EN EL MES DE OCTUBRE DE 1994, EN AV. 18 DE SEPTIEMBRE #402-101, TELS. 91-921-2-41-33
Y 2-71-33, EN COATZACOALCOS, VERACRUZ.**