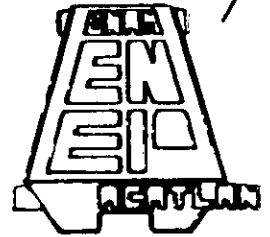




007611

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
'98 1120 5 P. 5 21  
ACATLAN

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES  
Y CERTIFICACION

ANALISIS JURIDICO DEL MUNICIPIO  
EN MEXICO

**TRABAJO TERMINAL**  
QUE BAJO LA OPCION DE TITULACION DEL  
**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR**  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**JOSE ANTONIO CHAPA CAMARGO**

ASESOR: LIC. EDUARDO BECERRIL VEGA.

NAUCALPAN DE JUAREZ. SANTA CRUZ ACATLAN. EDO. DE MEX. 1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

259204



## **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.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES, ACATLÁN**

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DEL SEMINARIO  
-TALLER EXTRACURRICULAR-**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**JOSÉ ANTONIO CHAPA CAMARGO**

**ASESOR: LIC. EDUARDO BECERRIL VEGA**

**OCTUBRE DE 1997.**

A MIS PADRES CON GRATITUD ETERNA.  
SR. DON RAUL CHAPA TELLEZ  
QUIEN MUCHOS AÑOS DE SU LARGA VIDA  
A CONVIVIDO Y ADMIRADO A LOS ABOGADOS  
A DOÑA CATALINA CAMARGO SANCHEZ  
QUE AHORA SI ESTARA ORGULLOSA DE QUE  
CONCLUYA. SIEMPRE UTILIZÓ EL TERMINO  
"SER LEGALES" (EPD).

A MIS HERMANOS Y SOBRINOS  
CON AMOR, POR LA AMISTAD Y UNIÓN  
QUE PREVALECE ENTRE NOSOTROS.  
RAUL Y JUANITA E HIJOS.  
ROSSI Y RAFAEL, ABRAHAM, RAFITA, HARUMI.  
MA. ISABEL Y HÉCTOR, ALESITA, H. ALEJANDRO.  
JOSE LUIS Y LINDA, L. JAVIER, L. EDUARDO.  
MA. DE LOS ANGELES Y ROBERTO, DAVID Y GABY.  
HORACIO. R. Y PERLA, HORACIO, YUSSEL, PERLITA.

A MIS HIJOS CON AMOR Y CARÍÑO  
XIMENA Y JOSE ANTONIO  
SEGURO ESTOY QUE REALIZARAN MÁS.

A SONI-A CRISTINA SORIANO VICTORIA.  
CON TODO MI AMOR Y POR NUESTRO FUTURO.

A MIS MAESTROS DE AYER, DE AHORA Y DE SIEMPRE  
PARTICULAR MENTE A LIC. MARIO MOYA PALENCIA.

LIC. JESUS SILVA HERZOG-F.  
LIC. JOSE CAMPILLO SAINZ Y LUZ G. DE CAMPILLO.  
LIC. MIGUEL ANGUEL GRANADOS CHAPA.  
LIC. MARIO RUIZ DE CHAVEZ-G.  
LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA.  
LIC. EDUARDO BECERRIL VEGA.  
LIC. MARIA EUGENIA PEREDO GARCIA-VILLALOBOS.  
LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS.  
DR. GABINO CASTREJON GARCIA.  
LIC. LUCIANO AGUIRRE GOMEZ.  
LIC. ROBERTO HERRERA ESCAMILLA.  
LIC. FRANCISCO JAVIER FERNANDEZ DE LEON. (EPD).

A DON GUILLERMO GOMEZ RAMIREZ (EPD)  
SU ESPOSA E HIJOS.

A DON RAUL VILLARREAL DE LEON.  
Y DOÑA IRMA MENDOZA DE VILLARREAL (EPD)  
E HIJOS.

## INTRODUCCIÓN

A ochenta años de que nuestra actual constitución se promulgara aquel 5 de febrero de 1917, mucho se ha avanzado en aquellos proyectos que nuestros diputados Constituyentes, algunos con una amplia visión quisieron e imaginaron como debería ser nuestro país en el futuro, hoy después de esas ocho décadas de vida post-revolucionaria el progreso se ve reflejado y ejemplificado en grandes segmentos sociales de nuestro país. Sin embargo hay mucho por hacer en bien de la colectividad ciudadana, fundamentalmente acortar y equilibrar la gran brecha así como las diferencias económicas existentes entre los millones de mexicanos que mucho tienen y los pocos, muy pocos que "casi" todo lo poseen.

Considero por lo tanto que uno de los aspectos a los que debemos darle una gran importancia será el de apoyar a nuestros municipios con el principal objetivo entre otros de ampliar su actual desarrollo, con eso lograremos, que nuestra gran ciudad de México no siga concentrando a más compatriotas, que buscan una oportunidad de superación y aunque nuestro distrito federal es el lugar en que muchos provincianos quieren vivir por varias razones, no es posible seguir creciendo en la explosiva y extraordinaria sobrepoblación que actualmente padecemos.

Por lo que el alto crecimiento de la ciudad de México y la llamada zona metropolitana, ha hecho que millones de mexicanos que la habitan, sufran de una disminuida calidad de vida, debido principalmente a ser la sede de los poderes de la federación, y la consiguiente concentración de la industria y los diversos y múltiples servicios que el gobierno dirige, y ello da lugar y existen evidencias dramáticas al respecto en la gran mayoría de la población.

De persistir nuestro actual desarrollo y de continuar con la elevada concentración de industrias en la capital del país, así como de aquellas oficinas públicas y empresas no prioritarias que administra el gobierno federal, la migración de miles de personas, seguirá aumentando la sobrepoblación de la ciudad de México y la zona metropolitana.

" LA INCOMPRESIÓN DEL PRESENTE NACE FATALMENTE DE LA IGNORANCIA DEL PASADO. PERO NO ES QUIZÁS, MENOS VANO ESFORZARSE POR COMPRENDER EL PASADO SINO SE SABE NADA DEL PRESENTE EN OTRO LUGAR HE RECORDADO ESTA ANECDOTA.. EN CIERTA OCASIÓN ACOMPAÑABA YO EN ESTOCOLMO A HENRI PIRENNE APENAS HABÍAMOS LLEGADO CUANDO ME PREGUNTO: "¿QUE VAMOS A VER PRIMERO? PARECE QUE HAY UN AYUNTAMIENTO COMPLETAMENTE NUEVO COMENCEMOS POR VERLO". Y DESPUÉS AÑADIO, COMO SI QUISIERA EVITAR MI ASOMBRO: "SI YO FUERA UN ANTICUARIO SÓLO ME GUSTARÍA VER LAS COSAS VIEJAS. PERO SOY UN HISTORIADOR Y POR ESO AMO LA VIDA".

(BLOCH. INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA )  
CITADO POR DANIEL MORENO EN EL LIBRO "LA CIUDAD ANTIGÜA"  
DE F. DE COULANGES.



## INDICE

### PARTE PRIMERA

A) Grecia	pag. 1 a 5
B) Roma	pag. 5 a 9
C) España	pag. 9 a 18
D) Francia	pag. 18 a 21

### PARTE SEGUNDA

#### II.- EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS.

A) Constitución Federal de 1824.	pag. 22 a 23
B) Constitución Centralista de 1836.	pag. 23 a 25
C) Constitución Federal de 1857.	pag. 25 a 30
D) Constitución Política de 1917.	pag. 30 a 33

### PARTE TERCERA

#### III.- FORTALECIMIENTO AL MUNICIPIO

A) Autonomía Municipal.	pag. 34 a 40
B) Facultades Legislativas.	pag. 40 a 42
C) Facultades Administrativas.	pag. 42 a 43
D) Facultades Jurisdiccionales.	pag. 43 a 47

## PARTE CUARTA

### IV.- ORGANOS MUNICIPALES Y SUS FUNCIONES

A) El Ayuntamiento	pag. 44 a 47
B) La Tesorería	pag. 47 a 48
C) La contraloría	pag. 48 a 49
D) Dirección general de seguridad Pública y Tránsito	pag. 50 a 51
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	pag. 52 a 59
OTRAS PROPUESTAS	pag. 60 a 62
BIBLIOGRAFÍA	pag. 63.

## PARTE I

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

Son diversas las teorías que explican los orígenes del Municipio, entre ellas podemos mencionar la sociológica o jusnaturalista, y la legista. La primera, explica la existencia del Municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana humana de la sociedad, asentada en una localidad. El reconocer en un principio la solidaridad humana otorga seguridad y el bienestar de un grupo; está teoría sostenida por Alexis de Tocqueville. Por otra parte, la Escuela Legalista afirma que el Municipio es una entidad territorial creada por la ley.<sup>1</sup>

Tomaremos como referencia la primera teoría mencionada, comenzando por estudiar los principales lugares como antecedentes del municipio, entre ellos Grecia, Roma, España y Francia.

#### A) GRECIA

En Grecia, la sociedad como asociación logró un maravilloso desarrollo por medio de sus instituciones sociales.

La doctrina ha considerado como antecedente del Municipio en Grecia a la Gens.

La Gens, se basa fundamentalmente en:

1. Formas de asociación tradicionales.
2. Sus lazos eran gentilicios o de parentesco.
3. Aparece con ellos la comunidad, como tipo de agrupación social de carácter natural, o sea las que se finca en los vínculos naturales.

El paso de la familia a las gens, se hace por el acrecentamiento numérico de la familia, bajo la autoridad del paterfamilia.

---

<sup>1</sup>Cfr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12a edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pag 685.

En la gens, el municipio primitivo de carácter agrario se basa fundamentalmente en la propiedad territorial.

Constituye, la gens griega el municipio natural.

"Las necesidades de defensa, comercio y de regular el matrimonio - hombre y mujer de la misma gens no podían unirse - hicieron en Grecia que, después de cierto tiempo, se agrupasen varias familias en lo que llamaron una fraternidad. Para dar un contenido de legalidad a esta unión, tuvieron un dios protector común a todas las familias que la integraban y designaron un jefe o patriarca que presidía los sacrificios y las asambleas. Más tarde varias fraternidades se aliaron integrando una tribu que adoptó un dios escogido entre sus héroes, es decir un hombre divinizado que llamaron héroe epónimo, pues de él tomaba la tribu su nombre. También tuvo su jefe que presidía a su vez el culto común y las asambleas de la tribu".<sup>2</sup>

Así como varias fraternidades se habían unido en una tribu pudieron asociarse varias tribus, a condición de que se respetase el culto de cada cual. El día en que se celebró esta alianza la ciudad se fundó.

Al fin, las aldeas formaron confederaciones que tenían su centro en lo que fue la ciudad. Así sucedió en el Ática y surgió Atenas.

La antigua polis, tenía por base de su organización a sus primitivos clanes o gens, derivados de lazos de parentesco o sea fundados por nexos gentilicios. Sobre este cimiento, se levantaron las federaciones o alianzas locales que dieron forma a la ciudad. La alianza de clanes gens, ya de carácter militar, dio a la tribu de existencia y su ensanchamiento sobre bases todavía gentilicias. Y la alianza de tribus, de índole política, constituyó definitivamente la aldea y después la ciudad, manteniendo en su seno, al principio, la organización gentilicia, o sea, predominando los vínculos de parentesco, pero desembocando al fin en una organización domiciliaria mantenida por lazos de vecindad. Tal fue, la forma en que apareció el municipio en occidente.

En Occidente y en Oriente, la ciudad fue sede de linajes, organizada en clanes totémicos o gens; fue asentamiento surgido por la afluencia foránea que mantuvo sus raíces agrarias fuera de la ciudad.

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

---

<sup>2</sup>Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, 3a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, pág. 57.

Usando un ritual ideado especialmente para el caso, se procedió a fundar en un lugar escogido el domicilio común, lugar de reunión y santuario de la nueva asociación. A este sitio se le llamó urbe. El procedimiento simbólico seguido y la creencia griega de que la ubicación de la urbe debía ser escogida por la divinidad, dio un carácter estable a la nueva institución. En torno de la urbe se estableció la ciudad en donde muchas de las familias asociadas fueron a radicar, aunque otras permanecieron en sus primitivas aldeas, también confederadas.

De esta manera, cada cantón formaba un estado independiente llamado "ciudad".<sup>3</sup>

La idea básica de autonomía local, surgió con la religión municipal. Las antiguas creencias distinguieron la existencia entre las ciudades. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina. Se creía que los dioses de una ciudad rechazaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano.

Las ciudades griegas llegaron a unirse en transitorias anfictionías, que tenían su culto común. Pero cada ciudad era soberana.

La organización económica, regulada por las leyes de la herencia y sostenida por la religión, estableció una marcada desigualdad en la sociedad antigua.

La familia, entre los griegos, señalaba perfectamente estas distinciones. El primogénito era heredero y pater, es decir, jefe, sacerdote y juez.

---

<sup>3</sup>Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit. pág. 59.

En un principio, la ciudad solo estuvo representada por los jefes de familia. Los demás individuos ejercían el derecho de ciudad por intermedio de su pater respectivo. En Atenas se distinguieron estas dos categorías con los nombres de eupatridas y tetas; en Esparta se llamaron iguales o inferiores; en Eubea, caballeros y pueblo. Por ello observa Max Weber que, "la ciudadanía en la antigua polis, se ejerció únicamente a través de la calidad de miembro de un clan o gens".<sup>4</sup>

La asamblea de la ciudad estuvo formada únicamente en Atenas, por los eupatridas; en Esparta, por los iguales; en Eubea por los caballeros, pues todos ellos eran jefes absolutos de su gens.

La plebe, verdaderos esclavos, estaba integrada por los pueblos conquistados y vivía fuera de la ciudad, sin derecho a tener un culto y por lo tanto sin hogar ni ley que la amparase.

Así como cada hogar, fratria o tribu tenía su sacerdote supremo, la ciudad tuvo el suyo que lo llamo rey, pritano o arconta; fue también el jefe judicial y militar de la comunidad y se escogió para este cargo, primero al fundador de la ciudad y después por herencia.

Cada gens se componía de un pater, individuos libres y clientes. Los individuos libres eran parientes del pater y los clientes eran asociados a la gen en el Ática, a estos últimos se les llamaban pedianos si vivían en el llano; y diacrianos si habitan en las faldas de las montañas; panalianos a los de la playa. Los primero se estaban más controlados por el pater, los segundos eran más rebeldes y los terceros gozaban de más libertad con la vida marítima de la que obtenían fácilmente el sustento.

Solón elaboró y puso en vigor una constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte de las asambleas del pueblo y de ocupar las magistraturas. Dio a todos el derecho de propiedad; suprimió los términos sagrados y estableció medidas para que la falta de pago no se trocara en servidumbre. Todas estas disposiciones estuvieron encaminadas a emancipar a los clientes. La gens perdió su unidad original y se desintegró, dando paso a la nueva familia, más o menos como la conocemos actualmente. A pesar de esto, Solón conservó en partes el derecho de primogenitura y con ello, sólo convirtió a la antigua aristocracia religiosa y política en aristocracia de dinero, no obstante que estableció la igualdad entre los hermanos e introdujo el testamento, que señaló un cambio en el antiguo derecho de propiedad. Por ello se dice que Aristóteles dijo una verdad a medias cuando expresó de Solón. "Puso término a la esclavitud del pueblo".

La reforma de Solón tuvo por objeto permitir la transición entre dos épocas y en consecuencia, conservó muchas características de la antigua organización. Dividió a la sociedad en 200 ó 300 gentes, en 12 fratrias y en 4 tribus.

---

<sup>4</sup>Ochoa Campos, Moisés, citando a Max Weber.

Del siglo VII romano al V romano a. de c., se presentó la época de los tiranos populares, no según el modelo de los déspotas orientales, sino sostenidos por el pueblo y actuando a su servicio.

Después de Solón los atenienses elevaron varios tiranos para que reformasen la legislación o les diesen tierras. Clístenes consumó la reforma de Solón, repartiendo al pueblo en vez de 4, en 10 tribus nuevas y dividió a éstas en demos (municipios).

La diferencia entre esta y la anterior organización, consistía en que el pueblo no se repartía ya según su nacimiento, sino según su domicilio en forma parecida a los barrios de las ciudades contemporáneas.

Este mismo procedimiento se implantó en muchas ciudades griegas; cuando el pueblo hubo logrado la igualdad, quiso gobernarse por si mismo, la ciudad alcanzó un desarrollo precoz y apareció el municipio urbano (demos).

La ciudad griega llegó a constituir un auténtico estado municipal, se ha dicho con razón que en Atenas, el sufragio fue el soberano de la ciudad. El interés público substituyó a las prescripciones religiosas.

En el siglo V a. de c., Atenas alcanzaba la cúspide de su curva evolutiva. La religión, el derecho, el gobierno, todo era municipal. Después comenzó a declinar. La época de Pericles solo fue el último destello de su grandeza.

## B) ROMA

Se ha dicho que, el origen de sus Ayuntamientos, se debió, a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma.

En efecto, de esta lucha surgieron primero los tribunos de la plebe que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores, iniciaron las funciones municipales y luego, los ediles curules habían de representar la existencia de los primeros ayuntamientos.

Los nuevos funcionarios, pretores y ediles, publicaban, al entrar en el ejercicio de su cargo edictos , -edicta magistratuum-, en que establecían los principios según los cuales decidirían los casos que se le presentasen durante sus funciones.

La jurisdicción civil recayó en los pretores y la administrativa y de policía en los ediles curules, de los que dice Gómez de la Serna, " que eran magistrados sacados al principio del orden patricio y después alternativamente de una y otra clase. Sus funciones desmenbradas de las del consulado, como las que habían sido las del pretor, eran análogas a las que tenían los ediles plebeyos, si bien en esfera más alta pues les estaba confiada la policía superior, al paso que estos tenían la subalterna. Correspondíales la vigilancia y la reparación de los caminos públicos y de los puentes, la conservación de los templos y de los anfiteatros, la policía de las subsistencias, la de la tranquilidad y orden público, la de la dirección de los espectáculos, la limitación de los gastos en los funerales, la prohibición de la usura, la expulsión de las mujeres públicas y la policía religiosa y moral". Los cargos de ediles curules fueron creados por el año 387 a. de c., se elegían cada año y poseían imperium, es decir, plenitud de poder.<sup>5</sup>

Respecto a los edictos de los ediles debemos agregar, que fueron verdaderas ordenanzas municipales, mas o menos como ahora las conocemos.

En relación con los edictos de los pretores, que se referían a la administración de justicia exclusivamente corresponden en su primera época al -praetor urbanus-. Es decir que en esta primera época del derecho pretorio, sólo se administraba justicia a los ciudadanos romanos; aún operaba el municipio cerrado. Con la institución de los ediles curules y de los pretores urbanos existía ya el Municipio romano.

La ciudad de Roma plena de vitalidad y contando con sus disciplinados ejércitos municipales, se lanzó a la conquista de sus vecinas y más tarde se alejó en sus pretensiones de dominio.

Los súbditos dediti, eran los que habiendo pronunciado la fórmula de deditio, entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus casas, su templo, sus dioses. No sólo habían renunciado pues, a su gobierno municipal sino también a todo lo que más amaban los antiguos, esta es su religión y su derecho privado.

Había otra categoría, los aliados o socii. Fustel de Coulanges<sup>6</sup> dice que a estos se les trato mejor.

Esta época fue una etapa de transición necesaria, que hizo ver a los antiguos la posibilidad de coordinar la vida municipal aislada, con la existencia del estado. La prueba es que las ciudades aliadas conservaron sus magistrados municipales y estrategas que antes fueran jefes militares y políticos del pequeño estado se convirtieron en ediles que cuidaban los servicios urbanos. Al mismo tiempo dichas ciudades enviaban anualmente sus representantes en el Senado de Roma los asuntos que les afectaban.

<sup>5</sup>Gómez de la Serna Pedro, Curso Histórico -Exegético del Derecho Romano. Op. Cit.

<sup>6</sup>Ochoa Campos Moisés, citando a Fustel de Coulanges, La Ciudad Antigua.



Las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó municipios, municipio. Entre ellos había varias categorías. Los que tenían derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó municipio foederata. Los que conservaron su organización local sin la ciudadanía romana se les llamó municipia cerita. Así mismo hubo clase de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraba autónomamente.

“En este trabajo Roma no tiene rival en la historia. Italia sirvió de ensayo y luego fue el tipo de la obra, tres medios empleo el senado para organizará: 1.- Presidiendo del rigor del derecho de conquista estableció categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de municipios: los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y en lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general, estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos, mas no los políticos. Los municipios de pleno derecho mandaban su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de socii, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Justo Sierra Op. Cit.

Los que tenían un gobierno municipal recibieron denominaciones, se les llamó de varias maneras: *appidia municipia*, colonia, prefectura, *fora*, *vici*, *conciliabula*, castella y sus autoridades se llamaron según nos dice Gómez de la Serna, *Duumviri*, *Quatourviri*, *Prefectus*, *Ediles*, *Dictatur* y el consejo municipal *Ordo*. Estas magistraturas existieron junto con los jueces, con el senado local y con el *prytaneo*. Algunas poblaciones entregaban tributos, otras no pagaban impuestos y también las hubo gobernadas por prefectos enviados por Roma. "Esta diversidad de orígenes y de privilegios, introducían diferencias esenciales en las formas de sus gobiernos y en la condición jurídica de sus habitantes".<sup>8</sup>

Las ciudades de Lacio, por ejemplo, no obtuvieron inmediatamente los derechos que reclamaban, pero después de un siglo tenían ya sus gobiernos municipales. La región de Nápoles, dependiente de Roma después de la célebre guerra de los samnitas, quedó organizada en municipios y preturas o colonias.

"Tenían en esa virtud, facultad de ordenar su administración interior y correlativamente, sus habitantes tenían derecho de ciudadanía pero, por razón de esto último, se les impuso la obligación de contribuir a las cargas (munera) del Estado, inclusive el servicio militar; todo ello explica el nombre de *municipes* a los habitantes de esas ciudades y de *municipio* a las mismas ciudades o villas."<sup>9</sup>

El derecho romano logró la igualdad más o menos real de los municipios, en lo que respecta a sus derechos y a su organización, a partir del año 146 (A. de C.) en todo el Mediterráneo, desde Portugal hasta Grecia, fue dominada por los romanos.

En resumen, el Municipio romano se caracterizó, por:

- a) La calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo.
- b) Por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia.
- c) El gobierno municipal se ejercía por los comicios y los magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del senado de Roma. El régimen del municipio era popular unas veces y más o menos autocrático, en otras.

---

<sup>8</sup>Gómez de la Serna Pedro, Op. Cit.

<sup>9</sup>Acosta Romeró Miguel. Op. Cit. pág. 686

- d) El régimen municipal romano en la época de mayor desenvolvimiento tenía un carácter esencialmente urbano; la organización municipal era un privilegio de ciudad.

El doctrinario Moisés Ochoa Campos, citado por Andrés Serra Rojas, señala del Municipio en Roma:

"El Municipio, adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado a que pertenecía. Es decir, que distinguió sus propias funciones a pesar de reconocer, y acatar las leyes generales del Estado".<sup>10</sup>

### C) ESPAÑA

El antiguo municipio romano, con influencia germánica, se aprovechó durante la Edad Media de la debilidad de la monarquía para fortalecer su independencia. Refiriéndonos en especial a España, por ser de interés como inmediato antecedente histórico para nuestro país.

En la península Ibérica, las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros organizados bajo el sistema patriarcal, los jefes de las tribus decidían los asuntos rutinarios, mientras que los más importantes los resolvían las asambleas de tribus.

El sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma.

Se conocieron en España las Curias, pequeños senados compuestos de un determinado número de Decuriones o Curiales y los de Decumbiros, especie de magistrado o cónsules puestos a su frente. No en todas las ciudades de la península era igual esta organización; variaba según fueran libres, federadas, municipios, colonias o estipendiarias, lo cual establecía notables diferencias en el orden de los derechos políticos.

Existieron veintiún municipios, cuatro ciudades federadas y una mayoría de estipendiarias, gobernadas por jefes militares sin leyes ni magistrados. Mientras se mantuvo la república en Roma, las ciudades españolas se rigieron por fueros especiales.

---

<sup>10</sup>Ibidem.

El triunfo indiscutible de la República romana fue haber logrado por primera vez, someter a un sólo centro tan diversas y numerosas ciudades, antes autónomas. Pero la libertad municipal, primero relativa, después desapareció y Roma fue incapaz de unificar el régimen municipal.

Lo único que creó bajo el imperio, sería una centralización cada vez mayor, ya que existe una gran diferencia entre la unificación del régimen municipal, respetando la autonomía y la iniciativa propia de los municipios y la centralización administrativa y política que ahoga la vida ciudadana en las municipalidades.

A las leyes municipales corresponde el establecimiento, en los municipios en las provincias, de cuerpos de magistrados, integrados por los *II viri iuri dicundo* (cónsules), los *II viri aediles* (ediles) y los *senatores* agregándose en algunos casos los *quaestores*. También se celebraban comicios y se reformó la organización de los senados locales, de acuerdo con las leyes municipales de cada ciudad puede decirse que por el año 45 a. de c.; apareció el primer Estado con características de centralización.

Al establecer el imperio, Cesar "reglamentó las libertades municipales de las ciudades de la península, restando su autonomía por la *lex iulia municipalis*"<sup>11</sup>. Sin embargo, en el aspecto administrativo, amenguó las cargas que soportaban las provincias y dio el derecho de ciudad a la Galia Cisalpina.

El municipio venía desempeñando la misión de hacer una realidad la conexión entre el ciudadano y el estado y puede decirse que la responsabilidad de los funcionarios fue un hecho en los municipios, pues los magistrados municipales eran responsables en sus personas y en sus fortunas de la administración de los fondos y bienes de la localidad.

La creación del *praetor peregrinus* al lado del *praetor urbanus* que ya funcionaba vino a completar la administración de justicia en el estado romano.

---

<sup>11</sup>Justo Sierra Op. Cit.

Al emperador Trajano se debe el primer acuerdo para establecer la asistencia social en los municipios. Ordenando severamente la hacienda pública, pudo prestar dinero a las personas que podían dar una propiedad en hipoteca, reglamentando que el pequeño interés del préstamo fuera pagado al municipio en que estaba radicado el que pedía el préstamo y ese dinero ingresaba al municipio por intereses era destinado a dar alimento a los niños pobres de nacimiento libre, a los hijos naturales cuyas madres no tuvieran recursos. Pero a Trajano se debe también la decadencia municipal, pues para vigilar los erarios municipales, nombró los magistrados llamados curatores reipublicoe, aplastaron las autonomías locales. "Esta política administrativa, hizo imposible la vida municipal, según Justo Sierra.<sup>12</sup>

A Caracalla se debe (212 a 217) un nuevo avance en la unificación municipal. Promulgada en la Constitución Antonina, que no se había llevado a la práctica, y tomando el nombre de Constitución de Caracalla, convirtiendo en ciudadanos romanos los habitantes del imperio. Logrando la igualdad política, al igual que la civil aplicando el derecho privado por igual a todos los habitantes del imperio, desapareciendo el pretor peregrino.

Al adquirir también todos los habitantes del Imperio romano el derecho de la Ciudad de Roma, el gobierno central envió a los municipios magistrados que controlaron las administraciones locales, y elevaron la contribución territorial, con lo que comenzaron a abandonarse por incosteables las tierras poco productivas. El fisco, con su afán insaciable aumentó para cubrir déficit lo que pagaban las más fértiles, que a su vez fueron abandonadas; la contribución entonces pesó por completo sobre los municipios y se pagó por los decuriones, que eran los únicos responsables del impuesto.

Bajo el gobierno centralista los municipios perdían su autonomía política y administrativa.

Constantino, estableció el imperio Cristiano, y vio la necesidad de crear un nuevo magistrado municipal, el defensor de la ciudad, antecedente remoto del defensor de los Derechos Humanos ahora. Defensor civitatis, que se encargó de proteger a los ciudadanos de los abusos de los funcionarios imperiales. El defensor de la ciudad era elegido por los vecinos y el nombramiento lo confirmaba el emperador o el prefecto del pretorio.

En España la invasión goda también entregó en manos de condes, gobernadores; militares, a las municipalidades. A pesar de esto, la vitalidad de los municipios no se extinguió. Quedó latente en espera, de mejores oportunidades para florecer con mayor vigor y fuerza.

---

<sup>12</sup>Justo Sierra Op. Cit.

Roma aportó antecedentes fundamentales en el gobierno municipal, sobre todo, con la creación, en el año 387 a. de C.; de los ediles curules que, en funciones de los actuales Ayuntamientos tuvieron jurisdicción administrativa y de policía.

Respecto a la época de la dominación visigótica en España, fue; en cuanto al régimen municipal una etapa de transición. El pueblo vencido pudo mantener sus instituciones políticas representadas en el Municipio, el cual conservó las características de los últimos tiempos del imperio romano, a la vez que recibió nuevas formas en su organización traídas de la Germania por los visigodos.

El municipio, aunque de origen romano, subsistió en esta época; también continuaron vigentes hasta cierto punto, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores: un magistrado importante del municipio era el defensor de la ciudad, que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder. Durante el periodo de tiempo que nos referimos, la parroquia y el municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y libertad. La autonomía municipal que ya no existía en la organización romana de las curias, se perdía por completo.

Convertidos los visigodos al catolicismo, celebraron periódicamente concilios en que decidían los negocios de estado. El Concilio de Toledo se convirtió en una institución y el sexto de estos concilios suprimió todo vestigio de libertad municipal. Las ciudades tenían sus gobernadores y las aldeas sus vilicos que representaban al rey.

La dominación de los árabes se repartió al principio en los pequeños emiratos que dividían la parte ocupada de la península.

En el siglo X, al establecerse el Califato de Córdoba se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos, que fueron gobernados por agentes de los califas, llamados Caídes o Alcaldís -Alcaldes-. Como es de notarse esta denominación no fue empleada en León y Castilla hasta mediados del siglo XI y en Galicia hasta principios del siglo XIII.

El régimen de los emiratos de la península hispánica, correspondía al patrón subsistente en las ciudades de la costa árabe.

En las ciudades islámicas, prevalecía "una situación autónoma bastante frágil de los linajes urbanos frente a los funcionarios del príncipe"<sup>13</sup>. La Meca en la época de la invasión árabe sobre España, presentaba todavía el cuadro sobre su vida local en forma de asentamiento de linajes. La organización gentilicia en clanes se conservó en los dewis y los jefes de clan o emires residieron en la ciudad.

Pero sobre los consejos de ancianos, operó una centralización ejercida por medio de funcionarios turcos.

Con una gran rebeldía contra ese retroceso, la obra de la reconquista, que se realizó de la larga y sangrienta lucha fortaleció en los españoles la conciencia municipal y las comunas fueron decisivas en la destrucción del poderío árabe.

Los monarcas cristianos, establecieron ciudades y pueblos para contener los ataques de los árabes. En Asturias se reedificaron León, Astorga, Tuy y Amaya.

Para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban o se reedificaban, los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero municipal, o sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad.

Las necesidades militares identificaron al soldado con el vecino. El soldado fue vecino del municipio y el vecino se convirtió en el soldado comunal. El municipio fue un elemento político en la España, muy importante. Del concilium nació el consejo municipal. El judex fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el rey; también eligieron Alcaldes, que autónomos en lo político y administrativo; los magistrados municipales tenían la autoridad judicial y fue un hecho el sufragio popular.

Cada concejo Municipal tenía sus leyes propias y sus magistrados. Había dos clases de consejos, el primero que se convocaba al son de la campana, en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en el se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y se elegían a los magistrados por mayoría de sufragios; el otro Consejo estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargo públicos por elección de los vecinos. El primero recibió el nombre de Cabildo Abierto, el otro el consejo municipal o Cabildo Secular, también conocido como Ayuntamiento.

Los caudillos de los grupos que participaban en la reconquista disfrutaban de parte de los terrenos que convertían en feudos, después de haber separado lo que había de constituir la propiedad del municipio. Pero los señores feudales trataron de extender sus dominios haciendo violencia contra los propios municipios. Así se presentó la necesidad de establecer reglas más estrictas que resguardaran los derechos de las municipalidades por lo que en 1020, se reunieron en León los representantes de los municipios, que formularon una ley aprobada por Alfonso V y conocida con el nombre de Fuero de León, que es uno de los documentos más importantes de la edad media. Este garantizaba la existencia de las administraciones municipales en ese reino y sirvió de ejemplo a muchos otros fueros obtenidos de los demás reyes de España.

---

<sup>13</sup>M. Ochoa Campos, citando a Max Weber

A las legislaciones locales se les llamó también Cartas - pueblas, que extendieron los nobles y reyes a cambio de que los apoyaran para las guerras.

La soberanía local recaía en la asamblea de vecinos o consejo abierto, que se reunía los domingos al toque de campana y que resolvía asuntos generales y designaba a los que habían de desempeñar los cargos municipales. Esos consejos o municipios gozaban de exenciones, creaban gremios, establecían ferias, impulsaban el comercio que en los terrenos señoriales se veía estancado por los tributos de pontazgos, pontrazgos y barcajes con que era grabado; favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados, rechazaban incluso a algunas exigencias de los nobles y aún ponían a raya las demasías de los reyes; disponían de la fuerza armada para hacerse respetar y atender a su defensa. Que importante democracia y participación de los ciudadanos, y que lamentable que en nuestro país, no lo hicieran en la práctica, los españoles, por lo que no atrasaron tantos años; para un poco, antes del 2000, casi 1000 años después vamos avanzando, aunque lentamente. Y contribuyendo patrióticamente a la libertad de los pueblos y a su liberación.

Los funcionarios municipales eran los Alcaldes o justicias, que tenían jurisdicción civil y criminal; los jurados eran los encargados de hacer cumplir las ordenanzas sobre víveres, pesas y medidas. Algunos autores señalan la existencia en esta época de alguaciles, alamines, alarifes y almotacenes, que eran nombres árabes. Además de el merino.

En Aragón, los nobles y las ciudades se unieron desde antes de constituirse la monarquía; alianza que se manifestó en los fueros de Sobrarbe. Los miembros de los consejos o municipios eran considerados hidalgos.

Al constituirse la monarquía en Aragón, conservaron su alianza las ciudades y los magnates, lo que les permitió disfrutar de muchas libertades políticas y civiles. Los municipios aragoneses tuvieron plena autonomía administrativa respetada por el rey y los nobles.

El siglo XII y parte de XIII, constituyen la Edad de Oro de los municipios españoles. En León Alfonso VII reunió unas Cortes, en 1135, que confirmaron los fueros municipales que regían desde reinados anteriores.

El esplendor logrado en esta época por el municipio, no tiene rival en todo el curso de la historia.

En Aragón en 1112 las ciudades fueron admitidas en las asambleas representativas de las cortes. Reinando Alfonso I el Batallador, Zaragoza obtuvo el privilegio de integrar un jurado popular o tribunal de los veinte, cuyas decisiones eran inapelables.



En Castilla, Alfonso VIII impulsó la vida de los municipios, de 1180 a 1192. Admitió a las ciudades en las cortes de Castilla en 1188 y otorgó fueros comunales a Cuenca, en Santander, Palermo, San Vicente de la Barquera, Navarrete y a otros muchos pueblos. De esta manera los municipios castellanos cobraron extraordinaria fuerza cuando los nobles reclamaron a Alfonso VIII que sancionará los derechos de la nobleza el rey, apoyado por los municipios, no tuvo temor en reconocerlos, compilándose lo que se llamo el Fuero Viejo de Castilla, que no altero las franquicias municipales.

En general, podemos decir que los cabildos españoles, a semejanza de los ingleses, habían logrado la igualdad civil y política de los ciudadanos, la inviolabilidad del domicilio, la importancia del derecho de vecindad, derecho a elegir a los funcionarios municipales y responsabilidad de éstos funcionarios, justicia impartida por magistrados elegidos por su consejo municipal y derecho a no ser privado de la libertad sin previa sentencia de los jueces locales.

Al unirse Aragón y Cataluña en la segunda mitad del siglo XII, comenzó a desarrollarse la organización municipal en el antiguo condado catalán. Desde el siglo X, en que Barcelona se libertó definitivamente de los moros, sostenía provechosas relaciones comerciales con el Oriente y en el siglo XIII, la primitiva Colonia Faventia, que en el siglo primero se designaba ya con el nombre de Barsinona, llegó a ser uno de los grandes puertos comerciales de Europa.

En el siglo XIII, muchos pueblos catalanes obtuvieron fueros municipales, en la época de Jaime Y el conquistador, se compilaron los fueros y disposiciones que se habían dictado en beneficio de los pueblos y se estableció un sistema de ingresos que evitó la explotación tributaria que padecían los municipios. Esto hizo que los municipios se agruparan con el rey en contra de los señores feudales. Durante el reinado de Pedro II, en Aragón, Cataluña y Valencia se experimentaron graves complicaciones, debido a que el monarca no había confirmado los fueros de las ciudades, viéndose éste, en la necesidad de convocar en Tarazona, las cuales le exigieron que confirmaran los privilegios y libertades municipales y ante su indecisión, la amenazaron con destituirlo, lo que le obligó a confirmar los fueros en las Cortes de Zaragoza, en 1283 y en Barcelona, en 1284 confirmando los Usages.

En esta época, la Historia de España es de guerras entre los reyes y nobles y luchas de los municipios con el rey por mantener los fueros.

Fernando III, rey de Castilla y León, fomentó las milicias comunales y creó varios ingresos para el sostenimiento de los municipios.

El hijo de Fernando III, Alfonso X, el Sabio, trató de limitar las fracciones de dichos consejos municipales, por medio de un código general que sustituyó los diversos fueros y que se llamó Código de las 7 partidas. Estaba basado, en el derecho canónico y en la legislación romana.

Los municipios castellanos y leoneses comenzaron a protestar por los crecidos impuestos que establecía Alfonso X. En tablada la lucha trataron los municipios de robustecerse contra el poder real, asociando sus fuerzas y de aquí nacieron las hermandades de Castilla y de León, que fueron verdaderas confederaciones de municipios. Se dividió el territorio de la hermandad en vecindades o circunscripciones.

En casi toda España, las Cortes recibían en su seno a los procuradores de las ciudades. En tal forma el régimen local se incorporó al gobierno de los reinos constituyendo una anticipación de lo que los franceses habían de llamar el estado llano.

Es cierto que los fueros municipales establecieron en España la mayor desigualdad en lo que respecta a la acción penal, pues tanto el castigo como el sistema procesal, difiere en las distintas localidades españolas. Sin embargo los fueros minaron la organización feudal. Con el disfrute de los fueros los municipios pudieron quebrantar el poder nobiliario y favorecer la constitución del Estado Nacional contra la multitud de estado de las casas señoriales. Los municipios españoles, con su importante participación en la reconquista pelearon también por sus fueros y privilegios.

El concejo municipal, acabó en las ciudades con el concejo abierto por lo que los cargos municipales pasaron a manos de los burgueses, conservándose únicamente el concejo popular, en los municipios rurales.

En Castilla, el rey respetó los privilegios municipales a cambio de las alianzas de las comunas, en contra de los señores feudales que parecían no tener más propósito que dividir. Alfonso XI el justiciero, fue uno de estos reyes castellanos que aprovecharon el apoyo de la burguesía de las ciudades. Aliados la burguesía y el rey nacieron los consejos municipales castellanos.

Por regla general, los reyes convocaban a Cortes y confirmaban o ampliaban los privilegios concedidos a los pueblos. Enrique III apodado el Doliente rey de Castilla y León obtuvo de las Cortes una autorización para cobrar subsidios sin necesidad de consultar a los representantes de las ciudades, por lo que los municipios protestaron pidiendo que lo relevasen del pago de las dietas que cobraban sus diputados o procuradores, cosa que les fue concedida con resultados negativos, pues no pudieron ir más a Cortes los representantes del estado llano.

Continuando la política que minaba la autonomía municipal, Enrique III en 1396 nombró corregidores que ejercieron la autoridad superior en las ciudades de importancia. En nuestro país, adquirieron relevancia, hasta el final de la colonia, recordando el episodio de la Corregidora. Doña Josefa Ortiz de Domínguez, quien era esposa del Corregidor de la Ciudad de Querétaro, acelerando la lucha por la Independencia.

La esencia de la municipalidad romana, se conservó a través de las variantes que el tiempo imprimió en las instituciones locales.

Cabe recordar entre otras cosas de que el uso de otorgar cartas a las ciudades españolas de la edad media, ya había sido empleado por la República romana que extendió cartas especiales a las localidades iberas.

Como un importante antecedente del primer cabildo de la Nueva España, que bajo el reinado de Pedro IV, alcanzó preponderancia la antigua institución Justicia mayor, amparado de fueros y derechos. El ayuntamiento apareció como la forma genuina de gobierno derivada de la asociación de vecindad, al definirse la existencia del Municipio político. El ayuntamiento es una forma occidental que deriva de la asociación domiciliaria, a pesar de que posee características específicas occidentales, corresponde al mismo tipo genérico del Kahal, especie de ayuntamiento en el Israel posterior a la cautividad, del bitu, o sea a la casa ayuntamiento de Mesopotamia; como el Schreschth de la India llegó a corresponder al alcalde o burgomaestre occidental.

## D) FRANCIA

Al referirnos al municipio en Francia es imperativo para entender por una parte, su influencia en el Municipio mexicano y por la otra, la naturaleza de esta institución. Los historiadores nos señalan que entre los siglos XI y XIV aparece y llega a su apogeo el Municipio en Francia.

Así, Pirenne<sup>7</sup> manifiesta que desde fines del siglo XI las actividades de las ciudades, al romperse la economía cerrada, condenaban al régimen señorial a su desaparición progresiva.

Las concesiones al municipio se inician propiamente en Francia a fines del Siglo XI, ya que anteriormente las ciudades desempeñaron un papel histórico poco importante. El Municipio, cuando aparece, es concedido, permitido o confirmado por los reyes o señores feudales, a través de una carta que normalmente iniciaba así :

"Hemos concedido el municipio a los habitantes de tal ciudad según las costumbres y puntos que se contienen más abajo".<sup>8</sup>

Estas cartas eran breves y no describían bien las costumbres; así por ejemplo la que Felipe Augusto en 1188, concede el municipio de los burgueses de Montrevil-sur-mer, no enumera ni detalla forma alguna los usos y costumbres simplemente dice:

<sup>7</sup> Pirenne Jacques, Historia Universal, Edit. Cumbre, México, 1983 . Volumen II. 1ª edición.

<sup>8</sup> Robles Martínez Reynaldo. El Municipio.

El municipio con los usos y costumbres que se saben que tenían anteriormente.

En 1189, a los habitantes de Saint Riquier se les autoriza seguir costumbres razonables, ya observadas anteriormente, y sólo añade que podrán: Nombrar un alcalde en su Municipio todas las veces que lo quieran y lo juzguen conveniente".<sup>9</sup>

Es pertinente aclarar que a estos habitantes ya se les había concedido el municipio en 1126 por Luis VI, quien, sin embargo, les había prohibido tener alcaldes.

El 1108, Baudry obispo de Noyon, constituyó el municipio en su ciudad y lo hizo confirmar por el Papa y por el rey. De ello notificó en una breve carta a todos los cristianos pero no habla ni regula la administración ni la organización de la ciudad.

A principios del siglo XII, Guillaume Televas, conde de Ponthieu, vendió a los burgueses de Abreville el derecho a formar un Municipio, pero sin otorgarles un documento fehaciente, y es hasta fines del mismo siglo cuando obtienen la carta que les concede los derechos y las costumbres.

Cabe con este antecedente, destacar otra forma jurídica para la instauración de un municipio, es decir, la venta de derechos.

En 1227 Teobaldo IV, conde de Champagne, concede el municipio a los habitantes de Fismes, expresando:

Ante todos los hombres me han jurado fidelidad para siempre y ayudarse mutuamente según su poder, aquí por otra parte las instituciones de este Municipio.

Por lo tanto la concepción del municipio de siglo XII, es el permiso para asociarse por juramento sin este no había municipio y bastaba esa asociación para que lo hubiese.

Sin embargo, las cartas por medio de las cuales se concedía el Municipio, no todas son similares hay algunas más extensas, otras obedecen a la mayor energía o ambición de los solicitantes.

---

<sup>9</sup> Ch. Petit Dutailis, Los Municipios Franceses, citado por Robles Martínez R. Op. Cit.

Así mismo, en Dunoise, ante el congestionamiento del tráfico de carreteras, se dan reglas en la carta concesión del municipio para regular este problema. A lo anterior habrá que sumar que el otorgamiento de dicha carta no sólo dependía mucho de la benevolencia del señor que la otorgará, sino también de la capacidad de los súbditos para pagar más o menos caros sus favores.

También se debe tomar en cuenta el tamaño de la ciudad, ya que existían pequeños burgos rurales, aldeas y ciudades industriales o comerciales prósperas; también debemos tomar en cuenta que algunas ciudades ya habían conquistado importantes prerrogativas, por lo que, en las cartas sólo se reconocían y confirmaban.

En medio de todas estas diferencias, sin embargo, era homogénea la solemnidad y formalidad que se observaba al ser redactadas las cartas en forma de diplomas, principiando por una invocación a Dios.

En cuanto a su contenido, se anotan algunas peculiaridades, en primer lugar la cláusula de juramento de ayuda mutua; en segundo lugar, otra que se observa en la carta municipal de León, era la obligación de tener una casa o viña, o bienes muebles suficientes, para que en caso necesario de satisfacción a la justicia.

Normalmente se establecen garantías de seguridad y de respeto a las pertenencias de los súbditos; el propio concedente se fija limitaciones prohibiéndose a sí mismo los actos de violencia y las exacciones.

Se establece también una garantía de orden judicial, evitando las citaciones abusivas y las detenciones arbitrarias. Se concede ya la caución para garantizar la libertad; las reglas del procedimiento aseguran que nadie podrá ser juzgado fuera de su ciudad. Se reglamentan las penas y se establecen tarifas de multas; algo muy importante es que se garantiza la paz del mercado, cualquiera que vaya a la feria o al mercado no debe ser detenido, ni inquietársele.

Otras garantías que en mayor o menor grado se establecen en las cartas, son las de orden fiscal, ya que se dispone que no se gravaran con tasas arbitrarias, ni habrá requisas; las imposiciones señoriales y los deberes de patrullas, aunque no son abolidas si son reglamentadas.

Cabe destacar que la conquista esencial de los Municipios ha sido la libertad personal, el que pertenecía a un municipio era un hombre libre, el aire de la ciudad hacia libre al hombre.

Por ello la finalidad de las cartas era dar garantías contra la arbitrariedad y el medio para alcanzar ese fin era el autogobernarse y excluir del municipio a los agentes señoriales.

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

En el aspecto judicial, la autonomía es completa; los municipios mismos administran su justicia sobre su ciudad y suburbios, con exclusión de la jurisdicción del "Tribunal del Rey".<sup>10</sup>

Otro de los motivos por los que nacen los municipios es por una necesidad absoluta de paz para poder progresar. Los mercaderes y artesanos eran en muchas ocasiones tiranizados o sus ocupaciones, impedidas por las riñas o cruentas guerras de facciones, lo que hacía que reinara una seguridad nociva para su comercio.

En la cancillería de Felipe Augusto existe un registro de Municipios y había un grupo de 39 de ellos debían de suministrar efectivos de gente y armas, es decir, eran verdaderos señoríos populares organizados militarmente.

En la carta concedida por Enrique II, se establece ya esa finalidad militar al señalar que, "les concedió además que tengan un municipio para la defensa y seguridad de su ciudad y sus bienes". El mismo rey en 1199 señala.<sup>11</sup>

Concedemos a todos los hombres de la Rochelle y a sus herederos un municipio jurado en la Rochelle, con el fin de que puedan defender mejor y conservar más íntegramente sus propios derechos y que para sostenerlos así como los de nuestros herederos, ejerzan y empleen la fuerza y el poder de sus municipios cuando sea necesario.

La causa principal del debilitamiento del Municipio en Francia fue la consolidación y fortalecimiento del poder del rey; otras causas sobre todo en aquellos Municipios que habían nacido con cierta fragilidad a los cuales nadie se preocupó de fortalecerlos.

Otra de las causas importantes de decaimiento de los municipios, fue el hecho de que la corte, las oficinas reales y señoriales, fueron administrados por hombres instruidos y competentes.

---

<sup>10</sup> Robles Martínez R. Op. Cit.

<sup>11</sup> Op. Cit.

La multiplicación de la burocracia real con funciones vitalicias y lucrativas, que ofrecían ilimitadas perspectivas, apartó a lo mejor de la burguesía de los cargos electivos anuales, limitados e inestables, perdiendo así la administración local a sus mejores hombres y llenándose a cambio de hombres improvisados y mediocres, al grado tal que en el norte de Francia los habitantes para elegir un alcalde pidieron permiso al rey para elegir uno extranjero.

Las limitaciones financieras se ahondaron para la falta de capacidad para resolverlas o prevenirlas, esto aunado a las exacciones ruinosas de que fueron objeto algunos Municipios.

## PARTE SEGUNDA

### II.- El Municipio en las Constituciones Mexicanas.

#### A) Constitución Federal de 1824.

Antes de comentar este segundo capítulo es oportuno, referirse brevemente a la instalación y creación de los primeros municipios en nuestro país, por lo que por razones históricas y geográficas, tocó al estado veracruzano, ser el primero en tener un ayuntamiento, precisamente el que fundara el conquistador Cortés, llamándolo Villa Rica de la Vera Cruz, con lo que no solamente fundó por razones personales en contra de Velázquez, gobernador de Cuba, sino que, dio el nombre para la posteridad a ese gran estado.

Después la ciudad de Veracruz, fue trasladada a fines del siglo XVI, del lugar en que fuera fundada por Cortés, donde actualmente la conocemos.

De las primeras organizaciones municipales, uno de sus documentos lo constituyeron las actas de 1519, también desde el punto de vista legislativo los documentos más antiguos, son las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, que contenían una serie de obligaciones que los conquistadores cumplieron imponiéndolas también a los antiguos mexicanos.

Por otra parte, es de comentarse que durante la guerra por la independencia se origina nuestro federalismo, destacando, el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán el 23 de Octubre de 1814, conservando el estado de cosas imperante en aquellos días en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su artículo 211 "Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que ha de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción que por el presente y otros decretos anteriores se hallan derogado y las que en adelante se deroguen"<sup>1</sup>

Terminada la independencia, el Congreso Constituyente, por decreto del 26 de febrero de 1822, confirmando con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares. En ninguna de esas disposiciones que conforman poco a poco al país, se modificó la estructura prevaleciente del municipio.

---

<sup>1</sup> Ochoa Campos Moisés, La Reforma municipal, citando a Vicente Riva Palacio en México a través de los siglos Tomo III



Ni después de los escasos diez meses del efímero imperio criollo, el Acta Constituida de la Federación, del 31 de enero de 1824 y la Constitución federal del 4 de octubre de ese año, se fijaron las bases de la organización administrativa del país y la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, siempre y cuando no se opusieran a la Constitución ni al Acta Constitutiva. En consecuencia, no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y las Entidades que integraban la república, continuaron en este sentido con la Constitución Cádiz.

Fue hasta el 20 de noviembre de 1824, el Congreso expidió el siguiente Decreto: Conteniendo diez puntos, quedando el Artículo 7ª de la siguiente forma: En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente. Para el presente trabajo este es el artículo que interesa destacar, además de que fue emitido por Don Guadalupe Victoria, primer presidente de México, así como porque dicho ordenamiento empieza la existencia de el Distrito Federal, no por cesión como en los Estados Unidos, que erigió el Distrito Central de Columbia, sino por la elección del Congreso Mexicano.

Fue así que de acuerdo con el artículo 50, Fracción 28, de la Constitución de 1824, el Congreso hizo uso de la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación.

Tiempo después un golpe de Estado instauró el centralismo, sancionado como forma de gobierno por las llamadas Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835, que dividieron al territorio de la República en Departamentos. Estos fueron administrados por juntas Departamentales, de elección popular y con facultades tanto económicas, electorales, legislativas y municipales.

## **B) Constitución Centralista de 1836.**

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

Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los subprefectos y autoridades superiores.

Los cargos municipales conservaron su carácter de concejales y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos".<sup>2</sup>

Las Leyes Constitucionales de 1836, establecieron en materia municipal cuatro artículos importantes, los artículos 22, 23, 25 y 26, definieron sus funciones.

Pero su reglamentación había de ser objeto de la ley del 20 de marzo de 1837.

El régimen centralista a través de las llamadas Leyes Constitucionales de 1836, incorporó el Distrito Federal al Departamento de México, a partir de febrero de 1837, conservando como su capital a la misma ciudad y dividió el territorio en Distritos tal estado de cosas son las bases Orgánicas de 1834, a excepción de los no distritos, que fueron divididos en Partidos y estos en Municipalidades.

Nuevamente en el régimen federal y por Decreto del 22 de agosto de 1846, al restablecimiento del Distrito Federal y de los ayuntamientos, volvieron a funcionar hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna, por medio de las Bases Provisionales ordenó que el Distrito Federal se convirtiera en el de México integrado de un presidente, doce regidores y un síndico.

Finalmente Santa Anna fijó a través de un decreto, diversos ordenamientos sobre el territorios de la ciudad el 16 de febrero de 1854, donde se delimito la extensión del distrito de México.

Antes del episodio anterior, es importante señalar lo siguiente: cuando el ejército yanqui se encontraba en Veracruz, en el trágico año de 1847, Santa Anna tomó las riendas del gobierno, por lo que el país fue llevado al más grande desastre de su historia, con la pérdida de la mitad de nuestro territorio, en esa injusta guerra.

En esos días nuevamente el Ayuntamiento, dio el toque de honor y de dignidad. Hecho culminante de este periodo fue la importante función de orden social y de patriotismo que el Ayuntamiento de México desempeño a la ocupación y evacuación de la ciudad por el ejército norteamericano (1847 - 1848), cuando asumió la autoridad en defensa de todo el gobierno mexicano y cuidó así del orden público y del cuidado de los ciudadanos contra las arbitrariedades de los invasores.

---

<sup>2</sup> Ochoa Campos Moisés, La Reforma Municipal, citando a Miguel S. Macedo, En el Municipio en México y su Evolución Social, Tomo I

Por lo que el gobierno del presidente José Joaquín de Herrera, acudió en auxilio de las Ayuntamientos en esos días y así en 1848 se dictó la primer ley general de Dotación del Fondo Municipal.

El 17 de marzo de 1855, se expidió el decreto sobre el arreglo de la municipalidades, encomendando el desempeño de las funciones administrativas y municipales a los intendentes, a los substitutos y al los Consejos. Los intendentes y todos los demás nombrados, debían su jerarquía al gobierno central a propuesta de los gobernadores y duraban en su cargo tres años, que podían prorrogarse indefinidamente.

El 12 de agosto de 1855, llegaba la caída definitiva de Santa Anna. Concluyendo que de esta primera etapa de vida independiente, se definieron en materia de política local las dos tendencias que se alternan, la centralista y la federalista. La centralista auspiciada por los conservadores que deseaban ayuntamientos no elegidos. La otra tendencia, de carácter federalista, alentada por los liberales querían ayuntamientos de elección popular, en un régimen descentralizado, integrado por Estados libres y soberanos, lo que se logra al siguiente siglo, y después de una nueva Revolución social, la de 1910, donde el municipio mexicano, habría de salir fortalecido, aunque todavía faltaban varios proyectos y apoyos por realizar.<sup>3</sup>

### **C) Constitución Federal de 1857.**

Resultado del caos social que sufrió nuestro país por la irresponsabilidad política y militar de Santa Anna, se lanza el Plan de Ayutla, creando el gobierno provisional de Comonfort. Por lo que con fecha 15 de mayo de 1856, el régimen provisional expidió un Estatuto Orgánico Provisional, que fijaba las bases de gobierno en tanto se promulgaba la Constitución.

Una vez que la Constitución de 1857, entra se vigor, se precisa la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal. Sin embargo en esta Constitución no se elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solo se ocupó de el, en lo que respecta al Distrito Federal y a los territorios, estableciendo la elección de las autoridades municipales.

Los artículos 40 y 41 reservaba a los Estados, la facultad de organizar su régimen interior.

---

<sup>3</sup> Ochoa Campos Moisés. Op. Cit.

En el debate del Congreso Constituyente de 1857, se había hecho oír la voz del diputado Castillo Velazco, quien presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades, que entre otras se comentan lo siguiente:

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

2.- " Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesario para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado". Proponía también que. "Todo el pueblo en la república debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas".<sup>4</sup>

Este proyecto no fue incorporado a dicha Constitución.

Durante la Reforma la organización política del país, fue la culminación de los sistemas de aquella época implantados por el liberalismo.

La influencia francesa, con una política de avanzada a nivel social, tuvo una importante derivación con la institucionalización de las prefecturas, que tiempo atrás ya se habían asentado en el país a través de un proceso en el que lo más sobresaliente, fueron la instauración de los jefes Políticos, desde la Constitución de Cádiz y la reglamentación de atributos de los prefectos y subprefectos, por la Ley del 20 de marzo de 1837, señalándose que en cada lugar debía haber un prefecto, en calidad de Presidente nato de los Ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de la Policía.

---

<sup>4</sup> Ochoa Campos Moisés, La Reforma Municipal, citando a Francisco Zarco en, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857, Tomo I

Con el tiempo las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas. El enorme poder de que disfrutaron, fue en perjuicio de la autoridad de los Ayuntamientos. Siendo de su competencia 15 areas y las mas importantes fueron:

1. La vigilancia del funcionamiento de los Ayuntamientos.
2. Servir de conducto para la observancia de las órdenes del Gobierno Federal.
3. Imponer sanciones.

El sistema fundamental continuó siendo tutelado por el régimen de Prefecturas, y cada vez rebasó en mayor grado los limites de sus funciones hasta convertirse años después en la dictadura porfirista, en una institución violatoria de los derechos ciudadanos.

En la Constitución del 57, se normalizaría la situación del Distrito Federal.

Es oportuno comentar que el Distrito Federal, estuvo a punto de trasladarse a la ciudad de Querétaro, como pudo haber acontecido en 1824 de no haber presentado su iniciativa Fray Servando en favor de la Cd. de México. Finalmente, después de una nueva proposición que escogía la ciudad de Aguascalientes, se optó por la de México, y se dispuso que cuando los supremos Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, con el territorio del Distrito debía formarse una nueva Entidad denominada Estado del Valle de México.

En lo que respecta al avance del poder municipal, con fecha 4 de mayo de 1861, se expidió el Decreto sobre elecciones, que disponía que el Ayuntamiento de la Capital estuviera integrado por veinte regidores y dos procuradores de la ciudad, presidio por el Primer Regidor y en su defecto, por el que le siguiera en orden de numeración.

Igualmente eran por elección, el Gobernador del Distrito, los Magistrados del Tribunal, y los jueces de lo Criminal y lo Civil. El territorio del Distrito Federal, por decreto del 6 mayo de 1861, estuvo dividido en cinco zonas:

1. Municipalidad de México.
2. Partido de Guadalupe Hidalgo.
3. Partido de Xochimilco.
4. Partido de Tlalpan.
5. Partido de Tacubaya.

En cada uno de estos Partidos, había prefectos. El gobernador del Distrito, con amplísimas atribuciones, demarcaba las poblaciones, villas y barrios correspondientes, les asignaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y en la municipalidad de México desempeñaba las funciones de autoridad local.

Con fecha 5 de marzo de 1862, el Gobernador del Distrito Federal, Anastasio Parrodi, señaló la siguiente división municipal a cada uno de los partidos:

1. Municipalidad de México.
2. Partido de Guadalupe Hidalgo; Guadalupe Hidalgo, Cabecera y Atzacozalco.
3. Partido de Xochimilco: Xochimilco, Cabecera y Tulyehualco, Tlahuac, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hastahuacán.
4. Partido de Tlalpan: San Ángel, Cabecera y Tlalpán, Coyoacan, Ixtapalapa e Ixtacalco.
5. Partido de Tacubaya: Tacubaya, Cabecera y Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.

En lo político, el régimen de prefecturas se afianzó pero a la Reforma no puede señalarse el fortalecimiento de estas con fines antidemocráticos. La Regencia y el Imperio, por efímeros que fueron, se sirvieron también de la institución de prefecturas, sin excepción todos, centralistas y federalistas, liberales, conservadores o imperialistas recurrieron a dicho sistema.

Refiriéndose al estado de la hacienda municipal en la segunda parte del siglo pasado, comenta Miguel S. Macedo lo siguiente:

“La creciente complicación de los servicios ha exigido una más amplia dotación de los fondos municipales y que se doten a los ayuntamientos de nuevos y más abundantes recursos, pues aún la más rudimentaria observación ha demostrado a los hombres que, directa o indirectamente gobiernan las ciudades, que si sus recursos crecen a medida que se desenvuelven los elementos del país, las necesidades crecen más rápido todavía”.<sup>5</sup>

Una de las disposiciones de la Constitución de 1857 que más afectó la economía municipal, fue la que abolió las alcabalas. Dicha medida de corte progresista disminuyó significativamente los ingresos locales. Tal extinción de las alcabalas no surtió efectos inmediatos, esta se consumó finalmente el 1º de julio de 1896, habiendo transcurrido casi cuarenta años para que entrara en vigor.

Por otra parte la institucionalización de las jefaturas Políticas, dio forma a la autoridad entre el Ayuntamiento y el poder central, que con el tiempo se fue haciendo cada vez más acentuada, al grado de que a fines del siglo XIX, dicha autoridad desplazó de su radio de acción a los Ayuntamientos reduciéndolos al papel de simples agentes municipales.

El principio liberal de dejar hacer y el Concepto Federalista de libertad de los Estados para lo concerniente a su régimen interior fueron la explicación del silencio de 1857 sobre el gobierno municipal.

Durante el porfiriato, las jefaturas políticas aplastaron completamente la institución municipal, los Jefes Políticos estuvieron por debajo de los gobiernos estatales, cumpliendo solamente sus órdenes.

Las Jefaturas Políticas se extendieron en todo el país con dimensiones similares como las siguientes:

- a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos.
- b) Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- c) Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.

---

<sup>5</sup> Ochoa Campos Moisés Op. Cit.

d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando los ayuntamientos de su circunscripción.

También las deformaciones fueron similares, suprimiendo toda manifestación progresista y cívica de la ciudadanía, controlando las elecciones, violentando las leyes en todas sus formas hasta casi llegar a cometer crímenes.

Además de los jefes políticos existieron los prefectos, los subprefectos, los jefes de policía, directores políticos, prefectos populares y visitadores.

Casi al finalizar el siglo pasado, el sistema municipal existente resintió graves interferencias, limitando en todos los ordenes las funciones de los Ayuntamientos. Esto obedeció principalmente al centralismo político, por un lado y la absoluta carencia de visión para propiciar el desarrollo de nuestras instituciones, así como el ascenso de nuestro pueblo.

Las juntas especiales o auxiliares, cuya creación se justificó con razonamientos poco convincentes para fomentar la organización municipal. Las juntas dependían de los Ayuntamientos aunque en la realidad operaban con personalidad propia. Sus integrantes, no se renovaban periódicamente, restándoles popularidad y eran escogidos entre personalidades importantes, lo que acabó por crear grupos privilegiados.

El porfirismo acabó con el sistema nacido de la voluntad popular y creó dichas juntas auxiliares, mientras tanto los auténticos ayuntamientos se vieron modificados. Restando atribuciones a los cuerpos municipales por considerarlos ineficaces de atender a todas las áreas de la organización municipal, contribuyendo a su propio debilitamiento.

## **D) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.**

Acabar contra la dictadura porfirista y todos los grupos privilegiados, fue sólo el inicio de la revolución de 1910 entre cuyos objetivos principales de tipo político fue y es alcanzar la justicia social.

La ampliación del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo derivó hacia una conquista inmediata, la del derecho de los ciudadanos a elegir sus propias autoridades en el municipio y en los otros niveles de gobierno. Los revolucionarios demandaron la eliminación de las jefaturas políticas y la libertad del municipio entre otras muchas peticiones, sin olvidar el lema Sufragio Efectivo No Reección y hasta ahora, ochenta y siete años después está siendo una realidad.



La Revolución postuló desde sus orígenes la libertad municipal, incluso desde antes en 1906 se demandó, en el programa del Partido Liberal Mexicano, y reiterándolo en ocho planes políticos y sociales importantes y en forma indirecta en otros trascendentes documentos políticos.

Habiendo sido Don Venustiano Carranza, gobernador del estado de Coahuila, fue a su vez un defensor de la libertad municipal, así lo demuestra el documento del 3 de octubre de 1914 en su mensaje ante la Convención de Generales, y una vez depuesto Huerta, aborda el problema municipal diciendo .

"Durante la campaña, todos los jefes del Ejército, convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta Convención se considerarán de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional . Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, las que brevemente enseguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas".

El antecedente inmediato del artículo 115 Constitucional fue el decreto del 12 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz, llamado Adiciones al Plan de Guadalupe, entre los 19 proyectos de ley figuran 5 sobre asuntos municipales, destacando la Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, dedicada al Municipio Libre. Ley que facultó a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios, así como realizar expropiaciones de terrenos para la edificación de escuelas.

El Decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 constitucional, dicho decreto dice textualmente: Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de Elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del Estado.

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

Fue hasta 1916 que pudo reunirse, en Querétaro el Congreso Constituyente, y una vez designada la Comisión de Constitución, la Secretaría dio al proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, que en materia municipal se discutió, con el nombre de :

## Título Quinto

### De los Estados de la Federación.

Art. 115, donde la Comisión de Constitución adicionó este artículo, pues en la sesión de la tarde del miércoles 24 de enero de 1917, se puso a discusión un texto más explícito, habiéndose polemizado en torno a la fracción II. En este debate sobre dicha fracción II del artículo 115, tomaron parte los diputados Rodríguez González, Lizardi, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González, Alvarez y Chapa.

Estando en debate, la primera impugnación a la fracción II fue hecha por el diputado Rodríguez González, diciendo que podría haber anarquía, con la absoluta libertad municipal, aclarando oportunamente el Diputado Barrera, y diciendo que el impugnador confundía la cuestión financiera con los asunto de la enseñanza.

Fue el diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión, quien precisó, " al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, de la policía, y podemos decir que no ha habido, un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes ". Con estas palabras, Jara determinó el rumbo de esa sesión histórica. Ese día del miércoles 24 de enero de 1917, fue decisiva para los destinos del municipio en México. Al discutirse la fracción II del artículo 115, el Constituyente dio el paso hacia la discusión de la autonomía municipal. En esta sesión también se discutieron los siguientes temas:

La autonomía Municipal, las Células Municipales, los asuntos Hacendarios, las Relaciones entre el Municipio y el Estado, además del voto particular sobre la fracción II, el Proyecto Municipalista del Primer Jefe y finalmente la votación sobre el art. 115.

Resumiendo las ideas sobre el sistema municipal, realizado por el movimiento Revolucionario es de comentarse lo siguiente:

La asamblea constituyente aprobó, la fracción I contenida en el proyecto original de Don Venustiano Carranza, pero como he dicho líneas arriba se puso a debate la fracción II adicionada por la Comisión de Constitución. Dicha adición se refería a la plena autonomía económica del municipio. En este sentido, giró todo el debate. No se puso en duda la conveniencia de otorgar a las municipalidades su libertad política, pero dentro de ese ideal de autonomía no se encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones entre el Municipio y el Estado.

En esencia, se intentó definir que es lo que debe entenderse por libertad económica municipal, fue entonces que se presenta el dilema, pues mientras unos diputados la concebían como el derecho para recaudar los impuestos propiamente locales, otros llegaron a concederle, de acuerdo con el proyecto, la atribución para recaudar todos los impuestos, contribuyendo con parte de éstos a los gastos públicos del Estado.

Quienes se pronunciaron en contra de la completa autonomía administrativa de los Ayuntamientos, hicieron ver que tal situación no representaba sino una libertad aparente, ya que al recaudar los impuestos, se daba lugar a la intervención del Poder Ejecutivo mediante el nombramiento de inspectores, para percibir lo correspondiente al Estado vigilando la contabilidad de los municipios.

Un grupo importante de Diputados sostuvo, que los municipios deben recaudar todos los impuestos, y que la independencia municipal no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponde, sino en que tenga todo lo suficiente para sus gastos.

También las grandes discusiones que el manejo de las diversas cuestiones económicas, suscitaron encontradas opiniones, no obstante, el problema de las relaciones entre el Municipio y el Estado continuó, preocupando a la asamblea y fue el motivo que determinó las objeciones presentadas en ese histórico debate.

Finalmente es de comentarse, que El Constituyente reafirmó la libertad municipal, pero sin haber reglamentado su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 Constitucional. Otro paso importante en la reforma radical de nuestra organización municipal, se dio en ese mismo Congreso de 1917, porque que de los 128 artículos que formaban la Constitución de 1857, fueron modificados 49, entre otros el 109 que pasó a ser nuestro actual 115, aunque extraordinariamente cambiado, principalmente por la reforma de 1983, donde se da un paso de enorme trascendencia en el avance de los municipios.

### PARTE TERCERA III.- FORTALECIMIENTO AL MUNICIPIO

Antes de escribir sobre como robustecer más a nuestro país, a través del municipio; esbozaremos a la teoría del Estado antiguo y la contemporánea. Para la primera debemos remontarnos a Atenas y Roma, los griegos además de ser los pioneros en diversas disciplinas políticas, sociales y democráticas, fueron también, unos extraordinarios exponentes del arte y la cultura, en general, que aún hoy después de más de dos mil años, admiramos y reconocemos esos bellísimos, monumentos como ( el Partenón en la Acrópolis); con estos ideales terminó su luminosa existencia.

Aristóteles nos habla de una justicia distributiva, que exige en el reparto de los bienes y honores públicos cada cual sea tratado, según sus merecimientos, y de una justicia correctiva, que puede ser conmutativa la que se refiere a las relaciones contractuales, o judicial referente a la aplicación judicial del derecho.

Los romanos por su parte fueron los creadores del derecho también encaminado a la justicia, habiendo subsistido y ampliamente lo contrario. Pero tanto unos como los otros edificaron sobre el trabajo esclavista, que fue normal en esa época, aunque los dos grandes pueblos amaron intensamente el principio igualitario ciudadano, y así avanzaron haciendo historia en amplios periodos, rumbo a la democracia y la libertad de sus pueblos.

Por lo que tanto griegos como romanos crearon a la polis y a la civitas como organizaciones humanas naturales. " La familia y la aldea fueron los dos primeros estadios de la vida humana, aunque fueron las ciudades las que constituyeron la comunidad que fueron tanto la polis como la civitas que llegaron a ser autosuficientes".<sup>1</sup>

"La ciudad en suma; es la comunidad de familias y aldeas para una vida perfecta y autosuficiente, es decir, en nuestro concepto, para una vida bella y feliz. Esta comunidad política tiene por causa la práctica de las buenas acciones y no simplemente la convivencia".<sup>2</sup> cita de Antonio Gómez Robledo por el maestro Mario de la Cueva en su libro la Idea del Estado, página 20, que se transcribe textualmente por lo extraordinario del pensamiento de Aristóteles tres siglos antes de J. C. Fue también este gran filósofo, quien consideró el problema de la forma de gobierno.

De la Edad Media, brevemente diremos que la división del Imperio por Constantino y la caída del occidente, acaecida en la segunda mitad del siglo V, abrió las puertas a una etapa de la historia Europea llena de situaciones confusas y a la que le faltaron estructuras políticas importantes y estables.

---

<sup>1</sup> De La Cueva Mario. La idea Del Estado; UNAM, México 1975

<sup>2</sup> Ibidem

Así hasta llegar a los siglos XIV y XV, que algunas denominan como la baja Edad Media, de la que emerge y se manifiesta el Estado Moderno.

A fines de la Edad Media se hicieron esfuerzos para lograr la unidad del Estado superando la disgregación existente en el feudalismo. En Italia las Ciudades estaban organizadas en forma monista, no de manera similar a la antigua polis; la unidad derivada de que su gobierno descansaba en un solo hombre o grupo aristocrático dirigente que imponía su voluntad a los otros.

Con el Renacimiento, surgió la concepción del Estado Moderno, Maquiavelo vislumbró muchos de los rasgos de la sociedad política antigua; y también a él se le debe la introducción a la historia del término estado, ya que prácticamente así comienza escribiendo su célebre libro *El Príncipe*, viendo el nacimiento del estado moderno concebido con su ingrediente específico de soberanía. Este surgió al tenerse la concepción del mismo como unidad que superaba la dualidad existente entre el rey y pueblo, así como entre el poder espiritual y temporal que caracterizó a las organizaciones políticas de la Edad Media.

Al nacer en este tiempo el absolutismo que, según han dicho algunos autores, fue la solución de mayor significación en Occidente, por ser la primera después de los romanos; en que se lleva a cabo la unidad del Estado. Esa unidad fue territorial; al unir las diversas partes bajo un mismo poder, y administrativa, y organizar bajo un régimen la estructura total de la comunidad política.

La idea de unidad surgió a través de la evolución histórica, y después de la lucha del estado con los otros poderes sociales.

También se ha escrito del estado lo siguiente:

“El estado moderno nació en la cultura del Renacimiento en Florencia Italia como una obra de arte”, escribió Jacob Burckhart, en su libro *La Nación*, además con la idea de la república, quiere decir, cuando el problema de Florencia dejó de ser la cosa del rey o del príncipe y devino de la cosa de todo el pueblo. Florencia, escribió el maestro - suizo, es el nombre de primer estado moderno, porque ahí se iniciaron la más alta conciencia política y la mayor riqueza en forma de desarrollo.”<sup>3</sup> Así mismo el esplendor de las artes, alcanzó sus más altas cumbres. Fue ahí, donde los hombres regresaron al pensamiento de la Grecia antigua: una comunidad humana que se gobernaba directamente o por conducto de una serie de magistraturas, una solución posible porque Florencia fue una comunidad pequeña, como Atenas.

---

<sup>3</sup> Op. Cit.

Por otra parte, Friedrich August Freiheir Vonder Heydte indica que es en el tránsito del siglo XII al XIII donde debe situarse "la hora del nacimiento de estado moderno",<sup>4</sup> ya que fue por la acción de los reyes de Francia, de Inglaterra y de Castilla y del emperador Federico II, este último en relación con el reino de Sicilia, porque fueron ellos quienes se enfrentaron a los dos obstáculos formidables de la iglesia y del imperio y a los señores feudales.

Finalmente pasamos a comentar sucintamente las características del Estado Moderno, siendo estas las siguientes:

Es territorial, es nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos, y soberano en la doble vertiente externa e interna.

Después del análisis anterior, pasaremos a comentar la parte III, respecto al fortalecimiento al municipio, que para efecto, de este trabajo es principal.

### **A) AUTONOMÍA MUNICIPAL.**

Antes de entrar a comentar este tema es importante puntualizar lo que conocemos por la Descentralización por Región. Esta constituye una organización administrativa para manejar los intereses colectivos correspondientes, a una comunidad que vive en una delimitada circunscripción territorial.

Por lo anterior el municipio es la forma que nuestra legislación adoptó, o sea la descentralización por región.

Administrativamente la descentralización por región abre la posibilidad de una gestión eficiente en la prestación de los servicios públicos. Contrariamente la centralización es la organización en la cual los asuntos se tramitan muy lentamente y en muchas ocasiones complicados, ya que no se conocen los detalles de las necesidades de las diversas poblaciones.

Escribió Don Gabino Fraga que, uno de los inconvenientes de la descentralización administrativa por región coincide con una descentralización política, siendo los mismos órganos administrativos y los políticos.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Op. Cit. Cueva Mario, La Idea del Estado, Dir. Gral. de Publicaciones de la UNAM, México, 1975. pág. 45

<sup>5</sup> Cfr. Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México 1997, pag. 218 y ss.

Aunque es muy debatida la doctrina en lo relativo al origen de los poderes que implica la organización municipal. Esta concepción del municipio nos lleva a la teoría clásica señalando como caracteres de la descentralización por región los cuatro siguientes:

1. La existencia de personalidad jurídica;
2. La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad
3. La creación de un patrimonio, cuyo titular es la propia personalidad y,
4. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

La escuela realista en cambio, que distingue a la descentralización por región son:

1. La existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización descentralizada con la región;
2. El nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones y,
3. La existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad de acción del organismo descentralizado frente a la administración central. Resumiendo los rasgos generales de la legislación mexicana en materia municipal, diremos que se pueden agrupar en tres categorías:
  - a) Facultades para la administración de los intereses locales del municipio;
  - b) Facultades para el manejo de la hacienda municipal;
  - c) Facultades que tiene el Ayuntamiento como primera autoridad política de lugar.

- d) El federalismo mexicano, para renovarse tiene que asumir no sólo los caracteres clásicos del federalismo que siempre se han considerado, la existencia de dos gobiernos simultáneos, sino que se enriquece ahora con el tercer nivel de gobierno: El municipal. Donde podemos ver una " equilibrada " distribución de competencias, entre los tres niveles de gobierno.<sup>6</sup>

## **UBICACIÓN DEL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL.**

Dice Miguel Acosta Romero que la organización federal no siempre tiene formas igualitarias en todos los Estados. El Estado mexicano desde el punto de vista constitucional es una Federación constituida por las entidades federativas y el Distrito Federal y a la vez que existe la federación como Estado soberano, las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ellas, existe la estructura político - administrativa fundamental que es el Municipio.

Así se configuran las tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal.

Tradicionalmente el Derecho Administrativo solo ha estudiado la esfera de competencia federal y los teóricos han olvidado la local y la municipal, o a esta última la estudian como un elemento adherido a la organización federal.

Es evidente que la autonomía del Municipio debe referirse a su esfera de competencia, pues no obstante que existen opiniones que rebasan la coloquial expresión de que México tiene tres niveles de gobierno, criterio que corresponde a la organización misma del Estado federal.

## **EL MUNICIPIO COMO UN PODER DENTRO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN**

Existe un sector de la doctrina que considera al Municipio integrando un poder dentro de la entidad federativa, así se habla de que sería el cuarto poder conjuntamente con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Constitución Política del Estado de Hidalgo en su texto vigente hasta 1974, era la única que consideraba al Municipio como poder, pero, el entonces Gobernador en un acto de Atropello a los principios constitucionales, promovió la reforma de la Constitución para desaparecer la institución del Municipio como poder.

---

<sup>6</sup> Sayeg Helu Jorge, *Federalismo y Municipalismo Mexicanos*, De. Inst. de investigaciones Legislativas, México, 1984, p 139.



Han pasado muchos años y es hasta 1995 que en el Estado de México retomando estas ideas y en reformas a la Constitución de esa entidad federativa de 1995, integra el concepto de que el Municipio en ese estado es un poder, lo cual es una posición de vanguardia en estos aspectos tan importantes de Municipio.<sup>7</sup>

Es precisamente el artículo 40 constitucional, donde se fundamenta las relaciones entre los poderes federales y los Estados o Entidades Federativas, y me parece que es en este artículo, donde mejor se expresa la esencia y la vocación del pueblo mexicano, tanto como lo que nos dice el artículo 3o Constitucional.

Sin duda que conforme al " renovado " texto del artículo 115 Constitucional, el municipio mexicano adquiere atribuciones, que antes no se le habían otorgado. Podría decirse que este nuevo federalismo mexicano, que fue un planteamiento, entre otros, como lema de campaña: La Descentralización de la Vida Nacional del Lic. Miguel De la Madrid. Descentralización que exige una voluntad política aun decidida y planeada, para llevarla a cabo, después de la octava y última reforma al artículo 115, realizada por él, el 3 de febrero de 1983. Donde se cambiaron substancialmente los artículos del 115, dividiéndolo en diez fracciones, correspondiendo siete a las estructuras municipales, dos son comunes a estados y municipios, y uno más reglamento cuestiones de los estados.

Después de esa ocasión Miguel de la Madrid, expresó que Dicho proceso debe analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las instancias del gobierno constitucional.

Retomando la autonomía del municipio en nuestro país, al respecto el Maestro Acosta Romero, comenta lo siguiente; esta a favor de la autonomía municipal, diciendo que en nada impide la existencia de dos entidades autónomas, previstas dentro de la Constitución en países que tengan un sistema federal como el de nosotros, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las Entidades Federativas, no por eso dejará de ser autónoma, sostiene además que las reformas de 1983, representan una mayor seguridad y que el hecho de inscribir a nivel Constitucional, los impuestos que se imponen a nivel municipal confirman su autonomía. También dice, que las reformas se quedaron cortas ya que era necesario incluir formas autónomas de recaudación.

Es necesario comentar por lo demás que dichas reformas, tanto en materia económica y hacendaria, fueron hechas para que hubiera un control directo de la hacienda tanto del estado como de la Federación.

---

<sup>7</sup> Acosta Romero Miguel, Op Cit. pag 338 y 339

Finalmente es importante incluir la Opinión de Kelsen sobre el Estado Federal.

"Lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado federal, es el grado de descentralización. Y así como el Estado federal se distingue de un Estado unitario sólo por un mayor grado de descentralización, del mismo modo se distingue una confederación internacional de Estados de un Estado federal. En la escala de la descentralización, el Estado federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y una Unión internacional de Estados. El Estado federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica, constituida por el derecho nacional, esto es, con un Estado y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional, es decir, con una comunidad constituida por el derecho internacional".<sup>8</sup>

## B) FACULTADES LEGISLATIVAS

### EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

La ley es la suprema regulación del orden social y político. El Estado legalmente lleva a cabo sus propósitos por medio de los funcionarios públicos a quienes se encomienda el cumplimiento de los fines políticos contenidos en el orden jurídico vigente. Por ello el funcionario tiene una limitada capacidad para actuar, pues se subordina estrictamente a los mandatos legales. El régimen administrativo está sometido a un límite que es el que determina la ley. Este principio ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en su tesis jurisprudencial número 166 ha resuelto: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite". Es en estos principios en los que descansa el estado de derecho."<sup>9</sup>

Esta facultad, no está bien determinada y existen opiniones encontradas, en relación a la existencia de esta función a nivel municipal, por lo que es necesario pugnar para que los municipios, cuando menos los más importantes presenten propuestas de algunas leyes, fundamentalmente, las que beneficien regionalmente, sobre todo, las de los municipios más grandes, como son las capitales de todas las entidades federativas, así como muchas ciudades importantes.

Normalmente las facultades que realizan los Municipios, son delegados por parte del poder legislativo, como la potestad de expedir reglamentos, y de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas Estatales, esto que expresa parte la fracción II, siempre estarán supeditadas a las legislaturas estatales, ante esta situación imperante, es necesario pugnar porque los municipios sean autónomos, para proponer directamente algunas disposiciones legales.

---

<sup>8</sup> Serra Rojas Andrés, citando a Hans Kelsen en, Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Porrúa, México, 1979

<sup>9</sup> Serra Rojas Andrés, Op. Cit.

Por otra parte el gobierno y la administración interior de los municipios, los Ayuntamientos expiden sus propios reglamentos y bandos municipales, que norman los variados aspectos de la vida local, que comprenden, agua potable y alcantarillado; calles, parques y jardines, Seguridad pública y tránsito; mercados y centrales de abasto, entre otros servicios.

También se sabe que el Ayuntamiento como cuerpo deliberante, colegiado y legislador, tiene competencia para expedir bandos, reglamentos que están dentro del ámbito de la municipalidad y los reglamentos internos para el mejor desarrollo de las actividades referentes a su régimen administrativo.

La normatividad que expide el ayuntamiento, recibe diversas denominaciones, algunas de ellas se han conservado a través del tiempo, entre otras están los documentos llamados ordenanzas, bandos y los reglamentos.

Las ordenanzas municipales, son un conjunto de documentos o textos legales, que contienen las normas referentes a la organización y desarrollo de la vida municipal, en cuando especialmente a los servicios del Ayuntamiento (agua, mercados, transportes, orden público, etc.).

El bando es la proclama de autoridad administrativa o militar hecha en forma solemne, verbalmente o por documento escrito fijado en lugares públicos, mediante la cual se hace saber a los habitantes de un territorio o población una orden que deben acatar o una conducta a la que están sometidos temporalmente, bajo la amenaza de una sanción en caso de desobediencia.

Por otra parte dada la importancia de los reglamentos municipales, es de considerarse lo siguiente: Desde el punto de vista formal este es un conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del poder ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública.

Tampoco la potestad reglamentaria constituye una excepción al principio de la división de poderes, en la que se funda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la actividad reglamentaria no es legislativa, sino administrativa. El ejecutivo, cuando formula un reglamento, no realiza un acto de legislación sino de administración.<sup>10</sup>

De lo anterior se desprende el siguiente tema:

Las facultades administrativas

---

<sup>10</sup> Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, México 1991.

## C) FACULTADES ADMINISTRATIVAS

Para el ejercicio de sus atribuciones de las funciones administrativas y ejecutivas del gobierno municipal, están a cargo del Presidente Municipal, quien es auxiliado por varias dependencias, entre las más importantes destacan :

I. Secretaría del Ayuntamiento.

II. Tesorería Municipal.

III. Contraloría interna.

IV. Las Direcciones de: Administración, Desarrollo Económico, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación, Cultura y Bienestar Social, Jurídico Consultiva, Limpia y Transporte, Obras Públicas, Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos, Sistema Municipal de Información. Incluyendo otras áreas, como Comunicación Social y Relaciones Públicas, Sistema Municipal de Deporte.

Es procedente comentar que el anterior organigrama solamente es en casos de Presidencias Municipales, de gran importancia, pudiéramos decir que es un Ayuntamiento Tipo.

Cada dependencia de las arriba mencionadas, conduce sus actividades en forma programada, con base en las políticas y objetivos previstos en un plan de Gobierno Municipal, estando su estructura orgánica y funciones determinadas en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal.

En muchos municipios tienen en su estructura Organismos Auxiliares, siendo algunos de ellos, las Comisiones del Ayuntamiento, los Consejos de Participación Ciudadana, el Consejo Municipal de Protección Civil, la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y el Consejo Municipal de Protección al ambiente.

Así como algunos otros que aparecen y desaparecen, según la moda sexenal a nivel federal, estatal y municipal, como fue el caso de los Comités de Solidaridad, que existieron prácticamente desde 1989, hasta el noventa y cuatro, para recordar lo más reciente, así como lo último llamado Plan "Progresas" , que se lanzó en julio del 97, para apoyar a comunidades marginadas de los municipios más pobres del país.

Es necesario resaltar los importantes y tradicionales servicios públicos municipales, como agua potable, alumbrado público, limpia y disposición de desechos, etc. y en algunos municipios aquellos como, Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social, asistencia social y el de empleo.

Aunque es privativo de los ayuntamientos la organización, administración, funcionamiento, conservación y explotación de dichos servicios públicos, en algunos casos pueden concesionarse a particulares, así como en la prestación de los mencionados servicios, los Ayuntamientos pueden coordinarse o asociarse con la Federación, Estado o con otros municipios, esto último tal y como lo establece la fracción tercera, en el párrafo final, del modificado artículo 115 Constitucional, y que sin duda fue y es un notable y fundamental cambio realizado en 1983, para realizar grandes beneficios a la población, a quien sirve.

#### **D) FACULTADES JURISDICCIONALES.**

La maestra Rendón Huerta, comenta lo siguiente sobre esta facultad, "que aún cuando en estricto sentido es incorrecto equiparar una función meramente administrativa, como es la calificación e imposición de sanciones por contravención a los reglamentos municipales, de la función jurisdiccional, hemos de justificar nuestra postura en el hecho de que el municipio ejercita una función que materialmente es posible considerarla como judicial; ya que para imponer sanciones sin importar su índole es absolutamente necesaria la existencia de un tribunal, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."<sup>11</sup>

Por otra parte al municipio lo faculta el artículo 21 constitucional, en cuanto a la aplicación de las sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Por lo mencionado en el artículo líneas arriba, serán las autoridades administrativas, y entre ellas las municipales, quien impondrá infracciones pecuniarias y privativas de la libertad (arresto por 36 horas ), sanciones que por su trascendencia deben aplicarse por un órgano imparcial.

Por lo anterior la función judicial no esta claramente definida, los tribunales calificadores, son los que desempeñan esta especie de actividad judicial.

---

<sup>11</sup> Rendón Huerta Teresa, Derecho municipal, Edit. Porrúa, México, D.F. 1986, p.10

Estos tribunales existen en algunos municipios y tiene como principal función el conocimiento y sanción de las infracciones, establecidas en los reglamentos municipales, allegándose de las pruebas fidedignas para lograr el exacto cumplimiento y motivo de las infracciones, condiciones de comisión de las mismas y la correspondiente responsabilidad, ordenando la reclusión de quien resultando merecedor, de sanción pecuniaria no exhiba el monto de la misma, realizar la calificación de las infracciones cometidas ajustándose a las normas establecidas y amonestando, con la contravención o merezca pena pecuniaria, ordenando se expidan y delimitando su competencia, turnando al Ministerio Público, los casos que requieran mayor investigación y en su caso consignación.

Considero sin embargo que las facultades jurisdiccionales municipales, son limitadas, solamente tienen importancia, cuando los juzgados calificadores sancionan las violaciones a los reglamentos del municipio.

## PARTE CUARTA

### ÓRGANOS MUNICIPALES Y SUS FUNCIONES

Por su importancia histórica y política, a continuación reproduzco parte del mensaje de Don Venustiano Carranza al instalar el Congreso Constituyente de 1916-1917.

“El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como es la base de gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a estos completamente alejados de voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable”.

Mensaje de primer Jefe ante el Constituyente 1916, Querétaro, Qro. 1 de Dic. de 1916.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1983*, Edit. Porrúa, México, 1983

Estos tribunales existen en algunos municipios y tiene como principal función el conocimiento y sanción de las infracciones, establecidas en los reglamentos municipales, allegándose de las pruebas fidedignas para lograr el exacto cumplimiento y motivo de las infracciones, condiciones de comisión de las mismas y la correspondiente responsabilidad, ordenando la reclusión de quien resultando merecedor, de sanción pecuniaria no exhiba el monto de la misma, realizar la calificación de las infracciones cometidas ajustándose a las normas establecidas y amonestando, con la contravención o merezca pena pecuniaria, ordenando se expidan y delimitando su competencia, turnando al Ministerio Público, los casos que requieran mayor investigación y en su caso consignación.

Considero sin embargo que las facultades jurisdiccionales municipales, son limitadas, solamente tienen importancia, cuando los juzgados calificadores sancionan las violaciones a los reglamentos del municipio.

## PARTE CUARTA

### ÓRGANOS MUNICIPALES Y SUS FUNCIONES

Por su importancia histórica y política, a continuación reproduzco parte del mensaje de Don Venustiano Carranza al instalar el Congreso Constituyente de 1916-1917.

"El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como es la base de gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a estos completamente alejados de voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable".

Mensaje de primer Jefe ante el Constituyente 1916, Querétaro, Qro. 1 de Dic. de 1916.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1983*, Edit. Porrúa, México, 1983

## A) EL AYUNTAMIENTO

Se define como una corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del municipio.

Es también un conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.<sup>2</sup>

Se comenzó esa parte con estas breves definiciones para que aquellos que lean el presente trabajo, se adentren aunque sea pálidamente con el tema que nos ocupa, que es el Municipio Mexicano, este que es sin duda nuestra " casa grande ", aquí es donde millones de Ciudadanos nacemos, crecemos y nos multiplicamos. Aunque está regulado constitucionalmente no sólo en Artículo 115, sino en muchas otras leyes que sin embargo, lejos se encuentran de haber llegado a edificar un municipio, con un desarrollo equilibrado, ni en los municipios antiguos ni en los nuevos.

El municipio es también una entidad política y jurídica por lo tanto ostenta personalidad jurídica, con un gobierno autónomo en su régimen interior y para la administración de su hacienda pública; se rigen conforme a los ordenamientos federales y estatales relativos, así como las normas establecidas en los reglamentos municipales y en el bando municipal.

Los órganos municipales y su competencia, solo se ejercerán en el territorio y para la población que constituye el municipio, y su organización tanto política como administrativa.

La Administración pública de los municipios se ejerce por el Ayuntamiento, como asamblea suprema deliberante y por el presidente municipal.

En otras atribuciones del ayuntamiento son las de establecer y definir políticas, criterios y acciones, de como deben despacharse los asuntos del gobierno municipal. Los ayuntamientos se encuentran integrados por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que les corresponda de acuerdo al número de habitantes del municipio.

Aunque fundamentalmente las atribuciones son las que le confieren el artículo 115 constitucional, la Constitución local de la entidad federativa de que se trate y desde luego las que se deriven de su Ley Orgánica Municipal.

---

<sup>2</sup> De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, México, 1991



Las atribuciones del presidente municipal más importantes son las siguientes:

- Dispone de las unidades administrativas necesarias para la realización de programas prioritarios, puede practicar auditorias y coordinar los servicios de asesoría y apoyo técnico que se requiera (tratándose del tamaño y la importancia del municipio que se trate, considerando que existen 2429 diseminados por el territorio nacional).

- El Presidente Municipal con aprobación del ayuntamiento podrá convenir con el gobierno del estado o con otros municipios, la prestación de servicios públicos; la ejecución o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo para la comunidad que representa, así como los convenios con el gobierno federal para los propósitos del interés municipal.

- El Presidente Municipal podrá proponer, promover o destituir con aprobación del ayuntamiento, a los funcionarios de su administración, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Ley Orgánica Municipal. También puede delegar funciones en sus colaboradores, salvo aquellas que por disposiciones legales estén delimitadas.

Por otra parte con el propósito de llegar más cerca de los ciudadanos, el presidente municipal de acuerdo con el ayuntamiento, puede crear consejos, coordinaciones, comités y comisiones y asignarles las funciones que estime convenientes siendo auxiliares de la administración municipal, debiendo coordinar sus acciones.

También el ejecutivo municipal previo acuerdo del cabildo, emitirá los reglamentos, circulares y demás disposiciones que regulan el funcionamiento de las diversas dependencias, pero en su caso deben de darlo a conocer a la Comisión de Reglamento Municipal.

Cuando los planes y programas se presentan al gobernador del estado que se trate, serán con la finalidad de coordinarlos con de carácter estatal.

Entre algunos de los fines más importantes del municipio en general, enumerados los siguientes :

- I. Satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes mediante la adecuada prestación de los servicios públicos.
- II. Garantizar la tranquilidad, seguridad y bienes de las personas.
- III. Garantizar la salubridad y el orden públicos, así como la moralidad y la seguridad
- IV. Planear y lograr el adecuado crecimiento urbano del municipio.
- V. Promover el desarrollo cultural social, cultural y económico de los habitantes,
- VI. Organizar la actividad comercial, industrial o de prestación de servicios que realizan los particulares, en los términos de los reglamentos relativos.
- VII. Preservar y restaurar el medio ambiente.

## **B) LA TESORERÍA**

La tesorería municipal es el órgano de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento. El tesorero municipal, al tomar posesión de su cargo, recibirá la hacienda pública de acuerdo con las previsiones a que se refieren las leyes en la materia y remitirá un ejemplar de dicha documentación al ayuntamiento, a la Contaduría de Glosa del Poder Legislativo y al archivo de la tesorería.

Entre otras atribuciones del tesorero municipal se enumeran las siguientes:

- I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos, y en su caso aplicar el proceso administrativo, de ejecución en términos de las disposiciones aplicables.

- III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales.
- IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios
- V. Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos, vigilando que se ajuste a las disposiciones de la Ley y otros ordenamientos aplicables.
- VI. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable, financiera, de la tesorería.
- VII. Proponer al Ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables.
- VIII. Proponer la política de ingresos, e intervenir en la elaboración de programas financieros municipales.
- IX. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes.

Finalmente ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que solicitase para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa.

La hacienda pública municipal se integra por: los capitales y créditos a favor del municipio, así como intereses y productos que generen los mismos. Las ventas y productos de todos los bienes municipales. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del estado. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los municipios, que decreta la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciba. Las donaciones, herencias y legados que se otorguen al municipio.

### **C) LA CONTRALORIA**

La contraloría municipal o contraloría interna está a cargo del órgano que establezca el Ayuntamiento. Tendrá un titular denominado contralor municipal quien es designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

La contraloría interna municipal, tendrá entre otras funciones:

- I. Planear, programar, organizar, coordinar el sistema de control y evaluación municipal.
- II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- III. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones.
- IV. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados al ayuntamiento se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos.
- V. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública.
- VI. Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría de Estado para el cumplimiento de sus funciones.
- VII. Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias.
- VIII. Realizar auditorías y evaluaciones e informar el resultado de las mismas al ayuntamiento
- IX. Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal verificando que se remitan los informes a la Contaduría General de Glosa .
- X. Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y leyes aplicables.

## **D) DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRANSITO**

En relación con esta importante función del municipio, es necesario decir que, son autoridades en materia de Seguridad Pública y Tránsito; El Presidente Municipal; el H Ayuntamiento; El inspector General; El Director de Seguridad Pública y Tránsito, así como los diversos mandos medios, según el municipio que se trate.

Correspondiendo al Director de Seguridad Pública y Transito, entre otras funciones las siguientes más relevantes:

- I. Elaborar programas anuales sobre su área sometiéndolos a la autorización del Presidente Municipal y a la consideración del órgano de colaboración municipal ciudadano de Seguridad Pública y Tránsito, u otra organización que existiere en la municipalidad análoga.
- II. Coordinar la capacitación de los elementos activos de los cuerpos policiales, así como de los aspirantes. Proponer al personal el equipo necesario para la prestación del mencionado servicio.
- III. También coordinar los sistemas de comunicación por radio, teléfonos, alarmas y cualquier otro de los diversos mandos del cuerpo a su cargo.
- IV. Vigila la observancia de las Leyes, Reglamentos y acuerdos, fundamentalmente los que se refieran a la Seguridad Pública.

Es importante destacar la importancia de las obligaciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras Leyes Especiales; debiendo actuar en todo momento dentro del orden jurídico, sobre todo, respetando y observando en todo tiempo; a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, protegiendo los Derechos Humanos y sirviendo con fidelidad y honor a la sociedad, actuando con decisión y sin demora en la protección de las personas y sus bienes, y acatando las disposiciones de la Ley de la materia, y el reglamento de tránsito según la entidad Federativa.

Por otra parte, el jefe de la Seguridad Pública, deberá hacer cumplir la ley, las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y observar a su vez el Bando Municipal del Reglamento sobre justicia cívica, entre lo que se destaca lo siguiente:

Dicho reglamento es del orden público e interés social que opera en algunos municipios, teniendo como propósito, la promoción de la conciencia social y armonía entre sus habitantes, estableciendo sanciones aplicables a las omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas; instaura las bases para la selección de los oficiales conciliadores, calificadores y secretarios, quienes deben aplicar el reglamento de justicia cívica.

También es necesario comentar lo que ya existe en algunos municipios grandes, principalmente en aquellos conurbados al Distrito Federal, y que es el Reglamento del Consejo Municipal Ciudadano de Seguridad Pública, siendo este un organismo auxiliar de la administración pública, normativo, técnico y de consulta, que realiza y evalúa la planeación organización operación y control del programa de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

De ahí que es auxiliar dentro del marco legal, al Ministerio Público y a las autoridades judiciales y administrativas cuando sea requerido para ello. Debiendo aprehender en los casos de flagrante delito o infracción al presunto responsable y en su caso a sus cómplices, en situaciones urgentes y a petición de la parte interesada poniéndolos inmediatamente a disposición del oficial conciliador y calificador.

Es evidente la importancia de esta área de gobierno aunque en muchas ciudades se pierde la efectividad por el gigantismo que prevalece así como la gran indiferencia afectiva entre los habitantes de las urbes.

Por último en la Ley Orgánica municipal se establece la Organización del cuerpo de Bomberos, el que tendrá como misión acudir sin demora en los casos de incendio, derrumbe, inundación y otros similares, y tomar a su cargo la defensa de las personas y sus bienes. En los municipios en que los cabildos se integren por nueve o más regidores habrá un Departamento de Bomberos el cuál se integrará, administrativamente, con el titular u los servidores públicos necesarios para el desempeño de sus actividades.

## CONCLUSIONES

Si revisamos de manera amplia, el desenvolvimiento de nuestro país y en particular de nuestro análisis del municipio mexicano, es de comentarse lo siguiente:

1.- Cuando los españoles llegaron a nuestro país, algunos sitios donde se encuentran las actuales ciudades ya existían, aunque como era de esperarse con un incipiente modelo de los que ahora conocemos, por lo que procedieron a edificar sobre aquellos asentamientos que los antiguos mexicanos lo habían hecho, así es que la traza española, deviene tanto de ella, como de las urbes Romanas.

Lo que confirma que nuestros antepasados habitaron aquellos lugares que les proporcionaban, determinados elementos vitales, como buen clima, agua y tierras propicias para su autosuficiencia y supervivencia. Lo que los conquistadores hicieron solo, fue aprovechar las poblaciones de nuestros antepasados, un ejemplo de lo anterior es el Distrito Federal, también conocida como Ciudad de México, donde incluso los españoles se maravillaron ante las construcciones edificadas hasta entonces, y que contenían algunos de los adelantos que ya conocemos, con excelentes avenidas y lugares de compra y venta como el mercado de Tlatelolco, que tan bien describiera Bernal Díaz Del Castillo, en su Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España.

2.- Ya en la época independiente y luego de su sinnúmero de vicisitudes, al entrar en vigor la Constitución de 1824, se propone y determina que la capital de México sea el asiento de los poderes federales, honor que le correspondió a Fray Servando Teresa de Mier, ya que otras propuestas fueron la Ciudad de Querétaro, y la de Aguascalientes, lugares que ahora estarían como nuestra capital y área conturbada, sobrepobladas y con muchos problemas acumulados como consecuencia, de un crecimiento anárquico, a pesar de un sinnúmero de leyes y reglamentos expedidos para su ordenamiento urbano.

Por lo anterior y a casi doscientos años de esa decisión tomada por un grupo significativo de personajes de nuestra historia, hoy deberíamos retomar esa propuesta, para el cambio de los poderes federales, tal y como lo determina el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido al incontrolable y desbordado crecimiento de su población y a la gran movilidad social, tanto de las ciudades como del campo. Existen ejemplos de capitales que son la sede de los poderes federales en América, una es en los Estados Unidos, con el Distrito de Columbia, ciudad expresamente dedicada al establecimiento de los poderes del país. Y la otra es la ciudad de Brasilia que apenas se construyó a fines de los años cincuenta y de donde podían tomarse los mejores ejemplos de lo que se puede hacer y lo que no es conveniente.

3.- Si bien la constitución de 1917, les da a nuestros municipios por fin un lugar entre los otros dos niveles de gobierno, no obstante las diez reformas al artículo 115 que los rige, que desde entonces se han hecho, es urgente preparar el siguiente cambio apoyando decisivamente a nuestros municipios, con el propósito de que sus habitantes tengan un desarrollo acorde con las principales ciudades que, sí disponen de importantes servicios para su bienestar.

A esta gran empresa deberán concurrir no solamente los ciudadanos que habitan lo diversos municipios, sino todas aquellas áreas del gobierno, que no necesariamente deben estar en uno u otro ayuntamiento. Una de las reformas más importantes que se le hizo al Artículo 115 fue la del 1983, sin embargo algunos juristas opinaron que se quedaron cortas, destacando uno de los puntos novedosos, las asociaciones de los municipios, para ofrecer mejores servicios, que aún no se han concretado, salvo la concesión de algunos de ellos que antes eran manejados directamente por los municipios.

La creación de algunos nuevos, disminuyendo su gigantismo administrativo o por razones políticas, que para optimizar e impulsar su desarrollo, como lo fue el creado el 30 de noviembre de 1994, dividiendo el tristemente célebre municipio de Chalco en otro contiguo, llamándolo Valle de Chalco Solidaridad.

No repetir ni un error más, debe ser nuestros propósitos para los siguientes años si queremos conservarnos como nación independiente y con mayor igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, sin duda nuestra ciudad de México dejaría de crecer de manera exorbitante, y con el tiempo volver a ser la región más transparente, y miles de nuestros compatriotas ya no buscaran arribar a esta y a otras importantes ciudades, tampoco morirán en el intento de cruzar la enorme frontera con los Estados Unidos aprovechando toda esa mano de obra y la preparación de cientos de ciudadanos que se han ido en busca de mejores oportunidades, quedándose mejor a producir aquí en su país.

De continuar con nuestro actual desarrollo y con la elevada concentración de industrias en la capital del país, así como de aquellas oficinas públicas y empresas no prioritarias que administra el gobierno federal, la migración de miles de personas, seguirá aumentando de manera extraordinaria.

Grandes recorridos que diariamente se llevan acabo, con la consabida pérdida de horas- hombre, además de los altos costos de traslados, y algo más grave como lo es el desgaste de energía y la contaminación del medio ambiente y la afectación de la salud así como la creciente inseguridad infringiendo la ley de Desarrollo Urbano, así como la de otras leyes.

Todo lo anterior ocasiona violación a las garantías individuales y a los derechos humanos, fundamentalmente se violan dichas garantías al Artículo 3º. De nuestra Constitución, Fracción II inciso A) que a continuación transcribo:



a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

b) Será nacional, en cuanto - sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

Artículo 4º-Párrafo 3º-y 4º Constitucionales que dicen :

Toda persona tienen derechos a la protección de la salud. La ley definirá las bases y las modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios al fin de alcanzar tal objetivo.

Por otra parte después de casi dos centurias que nuestro país se independizo de los españoles, persisten otro tipo de colonialismos, así lo ejemplifican entre otras entidades federativas, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, lugares de una contrastante riqueza natural con la población que allí se asienta, coincidentemente es también donde coexisten y sobre viven un gran numero de etnias legítimos herederos de aquellos luminosos Mayas y otras razas, que fueron vejados y explotados primero por los conquistadores y hasta hoy por muchos de nosotros.

Considero inadmisibile el trato que la federación le ha otorgado no solamente a esa tres entidades arriba mencionadas, sino a casi todas ya sean estas del norte, centro o las costeras. Pienso también que algunos de los estados que en el movimiento revolucionario d 1910, resultaron beneficiados, fueron las entidades federativas del centro y casi todo el norte, debido a que algunos de sus líderes y dirigentes procedían de Chihuahua, Sonora, Coahuila, Tamaulipas, Durango, Jalisco y Nuevo León entre otros, sino además por su creciente industrialización en esos lugares, e influenciados por el avance y desarrollo de nuestro vecino, y a pesar de que algunos municipios del norte, poseen climas extremosos y menos favorables que el centro y el sureste, cuyos tres mil, kilómetros de frontera común, sin duda nos han determinado, pero a la vez hemos recibido menos beneficios directos, que los perjuicios ocasionados con su "grandioso" desarrollo capitalista, tanto en el siglo pasado como en el presente próximo a terminar.

La diferencia fundamental estriba en el caso Estadounidense, ciertamente en el grado de cultura de sus habitantes que llegaron en su caso de varias regiones del mundo exterminando a la población original que allí se asentaba, así como su insaciable afán de transformar acabando con la naturaleza en aras de su desarrollo levantando "modernas" ciudades, y nuestra raza que fue producto de la conquista y un feroz vasallaje que duró trescientos años, surgiendo un mestizaje receloso y escéptico y en menor grado compatriotas

que han luchado y a un pelean por mejores condiciones de vida a aunque el camino por recorrer es toda vía largo.

La diversidad histórica de los valores, las creencias y las culturas muchas veces nos han separado sin embargo, nos deberían de unir principalmente en las cuestiones económicas

Apenas el T.L.C. es el inicio, ojalá así sea . Si hemos sido copistas en muchas de sus cosas, seámoslo aun más en las productivas, que sinceramente las tienen .

Retomando el tema municipal, es urgente sus fortalecimiento en todos los ordenes apoyándolos con los recursos a nuestro alcance llámense económicos, educativos tecnológicos y otros, incluso volviendo a crear zonas industriales en aquellos estados y municipios atraves de diversos estímulos para su instalación como los parques industriales que se hicieron en la década de los sesentas y setentas con el propósito de que los empresarios tuvieran las facilidades necesarias para producir eficaz mente abriendo importantes fuentes de trabajo, así como el arraigo de sus habitantes y aprovechando los beneficios económicos que de estos derivaron. También ahora deberá hacerse algo similar con algunas adiciones, estas serán reducir al máximo los tramites administrativos, coordinando las instituciones que inciden para su apertura e instalación como son: el IMSS, INFONAVIT, SECRETARIAS DE HACIENDA Y COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL así como aquellas áreas administrativas que dependen del estado y los municipios, con un programa de información amplio para que se conozcan estos beneficios.

Por otra parte es necesario comentar aquí la falta de una adecuada política de instalación de maquiladoras, que también es a fines de los sesentas y principios de lo setentas que estas llegan a México, hoy al paso de varias décadas se ve claramente que no existió un programa de expansión, diferente a las dos Chinas, Corea del Sur, Hong Kong y los demás "tigres" asiáticos que edificaron grandes emporios si los gobernantes hubieran tenido una visión de largo alcance habrían convertido gran parte de nuestro país, no solo un país maquilador importante si no que, no hubiéramos sufrido las grandes crisis económicas, que en solo dieciocho ( agosto de 1976 a diciembre de 1994 ) que nos han pulverizado bastante en nuestro progreso y adelanto, incluyendo al penúltimo expresidente , que según él , estábamos ya en el "primer mundo" existiendo sólo en su imaginación.

Por otra parte es de extrema importancia, volver a los orígenes del campo, en nuestra autosuficiencia de producción de alimentos, radica gran parte de nuestra supervivencia como nación, que puede ir confiadamente y con seguridad al futuro, así como preservar sus soberanía.

Una de las grandes demandas de la Revolución de 1910, fue y es trabajar y producir nuestras tierras laborables que no son muchas. Grandes ejemplos están allí para volver los ojos al campo, pero desafortunadamente son pocos

como el valle del yaqui en Sonora, o el llamado granero de México en Guanajuato, también conocido como el bajío .

Sino se cumple con esta garantía individual de propiedad, como uno de los derechos que todos tenemos a la propiedad privada, pública y social, respetando el anterior Artículo 27º Constitucional , en sus términos y sus mandatos difícilmente la movilidad social de los campesinos podrá detenerse, la tenencia jurídica de la tierra además de los apoyos necesarios son indispensables para que dicha población no emigre a las ciudades a sobrevivir y engrosar las filas de trabajadores en los diversos servicios donde se requieren, en lugar de ser ellos los dueños y señores de su destino en sus lugares de origen indudablemente que así se fortalecerían nuestros municipios, finalmente bastaría recordar la importancia social e histórica del Movimiento de 1910 en relación con los derechos de los campesinos que derivaron entre otras acciones en la repartición de la tierra, sin olvidar al Zapatismo que con frases como "Tierra y Libertad " y la " Tierra es de quien la Trabaja," aún resuenan a lo largo y ancho del territorio nacional.

La política del desarrollo de nuestro país, no corresponde ya como en otros tiempos que en su momento llamaron a ese crecimiento el " milagro " Mexicano, espectacular, pero seguido de una explosión demográfica extraordinaria, que en aproximadamente treinta años, casi duplicaron la población, por lo tanto las expectativas fueron rebasadas, concentrándose millones de compatriotas donde pudieran satisfacer sus necesidades básicas principalmente las ciudades, hasta llegar a los noventa y casi fin de siglo y milenio, en que los conglomerados humanos, han llegado a niveles inimaginables.

El otro sector que no está debidamente explotado, es nuestra zona litoral, desde aquella "marcha hacia el mar", en el sexenio de 1952-1958, como un proyecto que beneficiaría a grandes regiones de nuestro país, quedó en eso, en una buena intención, por que las cooperativas que se crearon solo sirvieron y sirven a unos cuantos acaparadores, siendo que su objetivo social fue el de crear miles de fuentes de trabajo, además, de alimentar y redistribuir proporcionalmente la riqueza producida fomentando así el progreso en esos municipios cercanos al mar.

Los Artículos 25º y 26º Constitucionales especifican sus mandatos a todo lo antes expuesto, pero es oportuno transcribir algunos párrafos que nos ilustrarán ampliamente, indicando que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento de crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación de fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económicas que contribuyan al desarrollo de la nación.

Artículo 26° El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá la aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

Aunque estos derechos son reconocidos por los tratadistas como de realización progresiva de acuerdo con las posibilidades económicas del país, por lo que es tiempo de volver al origen de nuestras instituciones, reorientándolas para hacer que sus beneficios se extiendan óptimamente. Por lo que estas disposiciones no se cumplen cabalmente.

Lugares como el municipio de la Paz en Baja California Sur, donde dejó de ser zona libre de impuestos a determinadas mercancías provenientes del extranjero, prácticamente se le acabó su gran fuerza económica, sin embargo es factible la reactivación y explotación de los variados recursos del mar, que allí existen abundantemente, además de los recursos minerales no plenamente explotados, así como la gran riqueza que genera el turismo, tanto nacional como el de origen internacional, pero es necesario cumplir con nuestras leyes, primero conociéndolas y luego aplicándolas en toda su extensión, debidamente coordinadas las diversas áreas del gobierno, como son las Secretarías de Recursos Naturales y Pesca, Turismo, Comercio y Fomento Industrial, Desarrollo Social, Agricultura y Desarrollo Rural y Comunicaciones y Transportes en forma preponderante, así como los Organismos que incidan en ese y en otros municipios, como el IMSS, INFONAVIT, ISSSTE, esta propuesta es viable si se atiende a lo anterior, redimensionando el aparato gubernamental y coordinando los programas de apoyo en los múltiples municipios, ya que se ha visto en la práctica que sólo si existe algún interés de algún personaje del lugar en el centro del país, políticamente importante y cercano a los círculos del poder, es cuando lleva determinados beneficios, si quiere realmente apoyar y beneficiar a su municipio o región.

Por que en aras de un auténtico y muy amplio federalismo y un cada vez menor centralismo, en el desarrollo económico de las entidades federativas y los municipios, es urgente crear comités o consejos de colaboración estatales y municipales, con el único objetivo de realizar acciones de seguimiento de los programas, de las diversas entidades gubernamentales. Estos estarían integrados por ciudadanos de todas las condiciones sociales y económicas, principalmente de personas con experiencia, podrán ocuparse a aquellos grupos de jubilados que aún tienen vocación y entusiasmo de servir, y no estarían en muchos casos que hacer cada mañana o día, por supuesto deben de tener una gran calidad humana y moral, capaz de acometer una actividad donde la tentación de poder no le lleve al autoritarismo y a la corrupción.

También deberán integrarse grupos de personas jóvenes, con las características descritas anteriormente, que sin duda dinamizarían y pondrían el entusiasmo para realizar esas y otras acciones de beneficio colectivo, pero dichos consejos deberán renovarse periódicamente, para dar paso a nuevos integrantes y no caer en tentaciones de perpetuarse en dicho consejo, pero también dejar un tiempo más a aquellos que realmente se signifiquen, y que se vayan alternando.

<sup>53</sup> Se ha presentando extensa esta propuesta porque, considero que si tiene viabilidad, ya que de seguir con acciones aisladas y sin la continuidad necesaria, no solo no habrá recursos que alcancen, sino que muchas obras, no serán lo suficientemente adecuadas ni necesarias, en cambio en cada municipio, en cada comunidad, en cada región, en cada entidad federativa si se sabe que se necesita y en que proporciones. Debemos de una vez por todas, pueblo y gobiernos trabajar coordinadamente y redimensionar nuestro país y el aparato gubernamental, tan vasto en unas zonas y tan carente de recursos en otras, pero se puede trabajando en estrecha colaboración, terminar con el centralismo y fundamentalmente no violando nuestras leyes Constitucionales y respetando las garantías individuales y lo derechos humanos, y sobre todo no seguir creando espejismos de progreso especialmente en el D.F., y en los grandes municipios de México, que pocos muy pocos alcanzan plenamente.

Descentralizar adecuada y oportunamente las grandes concentraciones humanas y apoyar a nuestros municipios, ese es el reto que podemos vencer, y que seguramente nuestros hijos y las generaciones futuras, nos lo reconocerán o se lamentarán del poco esfuerzo, coraje y mínimo amor que le tuvimos a nuestro gran país, y donde generaciones pasadas, como las precolombinas, donde existieron varias civilizaciones que aún admiramos sus vestigios y que brillaron en todo su esplendor, y los fundadores de nuestra nacionalidad en la Independencia, en las etapas de la Reforma y la Revolución aportaron la otra parte, toca a nosotros, a esta generación del tercer milenio, hacer nuestra parte, comencemos ya con esta y muchas otras propuestas que están esperando en todo nuestro país.

Tenemos riquezas y recursos, no hace falta respetarnos y queremos más cumpliendo con nuestras leyes, desde el Presidente de nuestro país, y los hombres más prominentes en todos aspectos, desde los más sencillos y humildes, de arriba abajo y de abajo hacia arriba. Que no nos unan solamente las desgracias, seamos solidarios en todo tiempo, pensando que todos los seres humanos podemos beneficiarnos, no nos autodestruyamos.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

## OTRAS PROPUESTAS

A) Una primera propuesta es, desconcentrar determinados servicios de la administración central a organismos y funcionarios de la misma con sede en las provincias y regiones, así como aquellas industrias grandes o pequeñas que se encuentran en el D.F. y en el área metropolitana, en cambio llevarían beneficios a los diferentes estados, para un mayor bienestar social. Esto estrictamente planeando, e instalando dichas empresas con los adelantos tecnológicos más avanzados de ahora y viendo hacia el futuro.

B) Crear el gobierno de la república, una comisión que diseñe políticas de desconcentración, para equilibrar el desarrollo de los diversos puntos geográficos de México. Esta comisión deberá estar integrada por la Universidad Nacional, y de las entidades federativas que se requieran, así como de los diversos Colegios o Asociaciones de Profesionales y otras instituciones, convocando también a los empresarios de todo el país, ya que las diversas participaciones de todos ellos son fundamentales, para el porvenir de nuestro país, sin olvidar al Congreso Legislativo.

C) Con la descentralización y desconcentración de la industria privada y la paraestatal del Distrito Federal así como aquellas instituciones del sector público, no prioritarias. Se robustecerá a los municipios. También será una medida para evitar la concentración de población y bajar definitivamente los niveles de contaminación y obtener mayores niveles de vida, para todos los mexicanos, en el Distrito Federal y en todo el país.

D) En caso necesario crear otras ciudades, tomando las debidas previsiones para su fundación (Diversos elementos físicos, geográficos e históricos). Para no cometer los graves errores de nuestro pasado, y aplicando los muchos aciertos positivos que tenemos entre otros, observando estricta y escrupulosamente nuestras diversas leyes, tanto por los gobernados, como por los gobernantes. Porque mientras lo anterior no se lleve a la práctica, sucederá lo que pasó con el primer plan de desarrollo urbano que se usó en la capital del país, en el sexenio 1982 - 1988, que teniendo excelentes ideas, le faltó el como y con que hacerlo.

E) Si bien en 1917 se definió la importancia que representaba el municipio, no se instrumentó lo necesario para apoyarlo, solamente su estructura jurídica y política, y a lo largo de ochenta años se le incorporan varias reformas, siendo la más significativa para los efectos de revitalización económica, la emprendida en 1983. Sin embargo considero que con las propuestas que líneas arriba, estoy enunciando, y con una gran voluntad política de cambio tanto del gobierno, como aquellos empresarios con gran visión, nuestro gran país se adentrará en el tercer milenio con un futuro promisorio para nuestros hijos y las generaciones siguientes.

F) Mientras se concreta la comisión de desconcentración y redimensionamiento del aparato gubernamental, expondré las siguientes alternativas”

1.- Concesionar las diversas líneas ferroviarias, existentes, con el propósito de modernizarlas en todos los aspectos, cercanas a la capital del país, donde miles de personas, se desplazan diariamente, principalmente las de los municipios cercanos como, Toluca, Pachuca, Querétaro, Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca y otros municipios importantes que se enlazarían, reutilizando la infraestructura actual y adecuándola. Estos trenes, tendrán que moverse a través de energía eléctrica, así como existen en muchas ciudades europeas, con el consiguiente ahorro de los energéticos no renovables y sobre todo de aminorar el desgaste de todos aquellos que ahora, se trasladan por diversos medios, de una buena vez optimizaríamos recursos en cantidades extraordinarias que podríamos necesitar en el futuro.

2.- El nuevo gobierno elegido por la ciudadanía en la capital de México, tendrá que dar diversas soluciones a la problemática que ahora tenemos en el D.F. y aérea metropolitana, estas serán audaces e imaginativas y por supuesto viables, como aquella de los que diariamente y por miles e incluso millones nos desplazamos recorriéndola de norte a sur y de oriente a poniente y viceversa, concientizando a los ciudadanos en general a intercambiar su zona de trabajo cercana a donde viven y al revés. Será tanto como los de Naucalpan, Satélite, Tlalnepantla y otros municipios no vayan al sur, llámense Xochimilco, S. Ángel, del Valle, etc. a trabajar y después volver a descansar a sus respectivos domicilios por la noche, desgastándose en todos sentidos. Considero que esto puede lograrse a través de un directorio y por supuesto con el apoyo tan importante de todos los medios de comunicación.

Finalmente habría que recordar tres instantes de nuestra historia, como son los siguientes y que indudablemente muchos nos ilustrarán.

El primero es aquel en que Don Matías Romero habla en 1870 acerca de la Grandeza natural y la posición geográfica de la República Mexicana diciendo que existen elementos de prosperidad y riqueza capaces de alimentar una población de cien millones de almas. Esto cuando los censos más adelantados de entonces nos dicen, que no llegaban a los nueve millones de habitantes, hoy el destino de tan proféticas palabras, parece habernos alcanzado, si es que no fuera tan desigual nuestro desarrollo; escrito en Historia Moderna de México por Don Daniel Cosío Villegas, en el tomo de la República Restaurada, página 130, por si alguien quiere constatarlo.

El segundo es lo que Don Jesús Reyes Heróles, el gran intérprete de liberalismo Mexicano, dijera en relación a lograr los acuerdos en lo fundamental, ya que, la Condición previa de esta política es creer que hay un acuerdo en lo fundamental, un acuerdo en lo primordial entre todos los mexicanos coincidimos en que México debe ser una nación independiente, erigida por el derecho y en un régimen de libertades, dentro de los que se luche por la igualdad social.



Y el tercero y último muy reciente y un tanto trágico fue lo que pronunció Luis Donaldo Colosio aquel seis de marzo de 1994, en cuatro lapidarias líneas diciendo:

"Veo un México con hambre y sed de justicia. Un México de gente agraviada por las distorsiones que imponen a la ley quienes deberían servirla."

Creo sinceramente que los mexicanos nos hemos debatido y combatido hasta llegar a los extremos, hoy debemos retomar los mejores ejemplos, como los arriba descritos y vencer inercias, no es posible que no podamos diseñar un mejor país, debemos definitivamente y para siempre tomar conciencia de los momentos difíciles que hemos pasado y seguimos pasando una y otra vez, soportando calamidades como la de los sismos de 1985 y recientemente el huracán "paulina" que devastó gran parte de los asentamientos irregulares de Oaxaca y Guerrero, así como la creciente inseguridad de esta nuestra gran urbe, que es la Cd. de México.

Los hechos cotidianos demuestran que en muchos casos se ha rebasado a la autoridad y a las leyes, no podemos seguir viviendo en una ciudad contaminada, descentralicemos en forma planeada y fortalezcamos a nuestras entidades federativas y a nuestros municipios, así no nos sorprenderán noticias de que solo en el D.F. y área metropolitana existen 100,000 industrias del cartón, entre grandes, medianas y pequeñas. O que el Japón nos otorgó un préstamo de doscientos millones de dólares para reconvertir los actuales equipos en menos contaminantes.

Ojalá el epílogo de nuestro gran país en el futuro sea, precisamente ese un extraordinario pueblo, construido cada día y cada instante por quienes tenemos el privilegio de haber nacido en esta tierra.

## BIBLIOGRAFÍA

De Pina Rafael y de Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho edit. Porrúa, México, 1991.

Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo I y II, Editorial Porrúa, S.A. Novena Edición. México, 1979

Porrúa Perez Francisco, Teoría a del Estado, editorial Porrúa, S.A. , Séptima Edición, México, 1975

De la Cueva Mario, La idea del Estado Editorial de la UNAM, Única Edición, México, 1975

Montiel y Duarte Isidro Antonio, Derecho Público Mexicano (Compilación) Tomos III y IV imprenta del Gobierno, en Palacio, México, 1871

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 35a, editorial Porrúa, México, 1997.

Sayeg Helu Jorge, "Marco Histórico Jurídico del Artículo 115 Constitucional", en la

Reforma Municipal en Constitución, México, Porrúa 1986.

Acosta Romero Miguel, Compendió de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1996

Ochoa Campos Moisés, La Reforma Municipal, Tercera De. Edit., Porrúa, México, 1987

Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1988 Edit. Porrúa, México 1983

Cosío Villegas Daniel, Historia Moderna de México, Edit. Hermes, México, 1974.

Pirenne Jacques, Historia Universal, Edit. Cumbre Decimonovena edición, México 1983.

Rendón Teresa Huerta, Derecho Municipal, edit. Porrúa, México, 1986 P. 10.